

**PARTE II:**  
POLITICA PUBLICA DE ACCIÓN COMUNAL DE  
CUNDINAMARCA.



**Jorge Emilio Rey Ángel.**

Gobernador de Cundinamarca.

**Julio Roberto Salazar Perdomo.**

Gerente General IDACO

**Yolima Mora Salinas**

Gerente General IDACO (E)

**Equipo Técnico política pública.**

Ana María Torres Baquero.

Luis Ernesto Gómez

José David Riveros Namen

Eduin Gómez Penagos.

Paula Alejandra González Barragán.

Consuelo Sánchez.

**Equipo Técnico Secretaría de Planeación**

Maria Fernanda Rodriguez Pineda

**Equipo de Apoyo y logístico de política pública IDACO.**

Ángela María Moreno Torres.

Weymar Salinas.

Yissedt Rueda.

Eliana Paola Osorio.

Carlos Dayner.

Julio Cesar Bobadilla.

**Bogotá D.C, 2019**

**Agradecimientos.**

A todos lo comunales de Cundinamarca que aportaron con su experiencia, conocimiento del territorio, historia y saberes propios de su labor solidaria.

Universidades e Instituciones de educación superior públicas y privadas.

Asesores e investigadores del sector comunal

Entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal.

Fundaciones y Organizaciones no gubernamentales interesadas en la construcción de la política pública de acción comunal.

Equipo logístico de la Política pública de acción comunal.

Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca – IDACO.

Gobernación de Cundinamarca.

## Contenido

CONTEXTUALIZACIÓN. ....	3
RESEÑA HISTÓRICA DEPARTAMENTAL.....	8
ANTECEDENTES DEPARTAMENTALES.....	8
ANTECEDENTES NACIONALES. ....	9
ANTECEDENTES INTERNACIONALES.....	10
REFERENTES NACIONALES.....	12
REFERENTES LATINOAMERICANOS.....	12
JUSTIFICACIÓN.....	16
MARCO TEÓRICO.....	18
ARTICULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) ....	45
POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN COMUNAL DE CUNDINAMARCA.....	55
Siglas.....	87
Bibliografía.....	89
Listado de Anexos. ....	101

### Listado de Tablas.

Tabla 1. Organización comunal en Colombia.....	6
Tabla 4.Marco Normativo.....	40
Tabla 2. Articulación con los objetivos de desarrollo sostenible.....	46

## CONTEXTUALIZACIÓN.

### Reseña histórica Nacional.

“La comunidad es un grupo de personas que viven en un área geográficamente específica y cuyos miembros comparten actividades e intereses comunes, donde pueden o no cooperar formal e informalmente para la solución de los problemas colectivos” (Violich F. & Astica, 1971)

Antes de mencionar el momento exacto de la aparición de la acción comunal en Colombia, es necesario mencionar aquellos aspectos que se constituyen desde el punto de vista histórico y social, la génesis de una de las organizaciones más grandes y representativas en todo el territorio nacional.

### La comunidad.

Un primer elemento es reconocer que a mediados de la segunda mitad siglo XX, la comunidad, se constituye alrededor el campo, es decir, con predominancia rural, pero que, a su vez, mostraba indicios de asentarse en los principales centros poblados del país, como Bogotá, Cali y Medellín. Este proceso se dio gracias al crecimiento industrial de la década del Cuarenta, en un contexto de fuertes relaciones económicas con Estados Unidos, en la época de la segunda posguerra. Dicha comunidad, se resistía a desfallecer y se abría paso entre los bandos rojos y azules de la Guerra de los Mil Días y que se preparaba para afrontar un conflicto armado que se prolongó por más de 50 años. (Sepulveda Franco, sf.)

Es esa comunidad la que el Frente Nacional identifica como estratégica y decide articularla a través del programa de acción comunal como mecanismo para que sea quien “realice sus propias obras de infraestructura y servicios disminuyendo costos en programas sociales y logrando mayor integración popular a las políticas del Estado”. (Sepulveda Franco, sf.)

### **El trabajo comunitario.**

“La labor conjunta de los ciudadanos, de los vecinos, de los grupos primarios de la sociedad colombiana para la solución de sus propios problemas, existe en el país desde tiempos inmemoriales” (Martínez J. A., 1946)

Tal como menciona Martínez (1946) , en Colombia el trabajo comunitario ha sido parte característica de nuestra sociedad desde tiempos inmemoriales hasta nuestros días. El “convite”, la “ronda”, el “brazo prestado”, el “mutirao” y la “minga” fueron manifestaciones colectivas de la comunidad, que, en el pasado, se constituyeron como mecanismos para aunar esfuerzos y la participación voluntaria de vecinos en torno a obras que beneficiaban a la comunidad o alguno de sus miembros.

Lo anterior, no respondía a un esquema funcional y/o estructural determinado, por el contrario, fue embrión de un modelo de organización social y comunitaria que, desde entonces y hasta nuestros días, se construye a sí mismo.

### **El desarrollo de la comunidad.**

“La expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional” (Ezequiel, 1980)

La incorporación de este concepto al proceso de desarrollo del país durante la segunda mitad del siglo XX, es sin duda un referente histórico que permite entender por qué el gobierno nacional institucionalizó, a través de la Ley 19 de 1958, la acción colectiva de los vecinos de un territorio que de forma autónoma aportaban al desarrollo de sus comunidades. El desarrollo de la comunidad se impulsa entonces, como la alianza

entre el Estado y población colombiana para promover el desarrollo local y nacional posibilitado a través de las crecientes juntas de acción comunal.

El desarrollo de la comunidad se entiende como una estrategia del Estado para impulsar el desarrollo económico, social y cultural del país, siendo las juntas de acción comunal su principal socio estratégico. Por tal razón, los principios definidos por el Estado en normas posteriores de acuerdo al decreto 300 (1987) y la resolución 2070 (1980) que orientarían dicho desarrollo fueron tres: 1) el objetivo del desarrollo es la persona humana concebida en su integridad, 2) El recurso fundamental para el desarrollo es la misma persona unida a sus semejantes; y 3) El desarrollo debe promover en la población las actitudes, capacidades y organización necesaria para su autogestión.

De acuerdo con El Decreto presidencial 300 (1987), El Estado reconocía y entendía que el desarrollo del país no sería posible sin la participación directa de las comunidades, unas organizadas con experiencia previa e histórica en la solución de problemas de su ámbito territorial más próximo, por tanto, el desarrollo de la comunidad se fundamentaría en:

- Propender porque la persona tome conciencia de sus necesidades y se una a quienes tienen los mismos intereses de mejoramiento;
- Lograr la participación de los Organismos de la Comunidad en la gestión local, municipal, regional y nacional; y
- Fomentar las actividades de autogestión.

### **La acción comunal.**

*“Aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus propios problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños.” (Rodríguez, 2008).*

Tal vez la anterior sea la primera definición oficial del término “acción comunal” luego de su formalización llevada a cabo mediante la Ley 19 de 1958. Fue el Comité

Nacional de Promoción de la Acción Comunal, adscrito al Ministerio de Educación Nacional que lo utilizó durante los años 60. Posteriormente la Ley 743 de (2002) la definió como "la expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad"

Esta última definición ubica a la acción comunal, como una expresión más allá del trabajo de vecinos que comparten un territorio y sus costumbres, como una "expresión social organizada, autónoma solidaria de la sociedad civil", es decir, son ciudadanos organizados que inciden en el ámbito público sin con ello pertenecer a la estructura gubernamental. Por tanto, asumen responsabilidades y deberes con sus comunidades, no solo regidas por normas de convivencia vecinal sino por un marco legal propio.

### **La organización comunal en Colombia.**

La organización comunal en Colombia está constituida por cuatro niveles en virtud de la representación territorial así:

**Tabla 1.** *Organización comunal en Colombia.*

<b>Organismo comunal</b>	<b>Nivel</b>	<b>Representación territorial</b>
Juntas de acción comunal	Primer nivel	Barrial, veredal o municipal
Juntas de vivienda comunitaria	Primer nivel	Barrial, veredal o municipal
Asociación Municipal de Juntas de Acción comunal	Segundo nivel	Municipal - se conforman por al menos el 60% de Juntas de Acción Comunal en el Territorio
Federación Departamental de Juntas de Acción Comunal	Tercer nivel	Se constituyen a nivel departamental con la afiliación de varias asociaciones
Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal	Cuarto nivel	Es el único órgano de 4 grado que representa en el ámbito nacional

*Fuente: (Instituto Departamental de Acción Comunal, Autoría Propia., 2018)  
información extraída de la ley 743 de 2002.*

La definición más amplia de cada organismo está dispuesta en el artículo 8º de la Ley 743 de 2002 (Republica de Colombia, Ministerio del Interior, 2002):

- **Junta de Acción Comunal:** Es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.
- **Junta de Vivienda Comunal:** La junta de vivienda comunitaria es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo si fuere procedente.
- **Federación de Acción Comunal:** Es el organismo comunal de tercer grado. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituyen con los organismos comunales de segundo grado.
- **Confederación Nacional de Acción Comunal:** Surge en 1990 como el único órgano de 4 grado que representa en el ámbito nacional a todos los organismos de acción comunal en la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

## RESEÑA HISTÓRICA DEPARTAMENTAL.

El Departamento de Cundinamarca es la cuna de la acción comunal en Colombia, la primera junta fue creada en el municipio de Chocontá, provincia de los Almeida en el año de 1958, siendo la vereda de Saucío el epicentro de un laboratorio social acompañado por el sociólogo Orlando Fals Borda profesor de la Universidad Nacional de Colombia, a una pequeña comunidad que se disponía a construir una escuela comunal, dicha escuela debe ser hoy, de acuerdo con Borda, *“un monumento nacional porque fue el laboratorio donde se determinaron algunas de las primeras reglas, incluso las oficiales, en lo concerniente a la conformación de juntas de acción comunal”* (Universidad Nacional de Colombia, s.f.)

Promulgada la Ley 19 del 1958, el país, a través de sus gobernantes y legisladores fueron dando forma a lo que hoy se conoce como la *Acción Comunal*. Cundinamarca fue haciendo lo propio de acuerdo con las competencias asignadas tanto a gobernadores como alcaldes, sin tener mayores avances debido a las competencias limitadas en materia administrativa y presupuestal.

Es a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 y leyes posteriores que, impulsado por el proceso de descentralización administrativa en Colombia, que la Gobernación de Cundinamarca puede planificar sus recursos y definir la forma de invertirlos. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1994).

## ANTECEDENTES DEPARTAMENTALES

- La Ordenanza 55 de 1962 a través de la cual se crea la Junta Central Municipal de Acción Comunal para el Departamento de Cundinamarca. (Asojuntas de Girardot Cundinamarca.)
- La creación del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca y participación ciudadana mediante decreto ordenanza 00262 en 2008. Entidad descentralizada encargada de diseñar e implementar programas, proyectos y actividades que tengan por objetivo crear e institucionalizar las formas de organización ciudadana, comunal y comunitaria, así mismo, asesorar y prestar

asistencia técnica a las comunidades organizadas y, entre otras, Ejercer el control y vigilancia de las Juntas de Acción Comunal, Asociaciones Municipales de Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitarias y demás organizaciones de esta índole que se formen en la jurisdicción del departamento.

### **ANTECEDENTES NACIONALES.**

CONPES 3661 de (2010) Este documento de política estuvo orientado al fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (OAC), a través de la definición de estrategias, acciones y metas concretas que contribuyan a su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad. El documento se desarrolla en 7 partes: la introducción, los antecedentes jurídicos y de política comunal, la justificación de esta política pública, el marco conceptual, el diagnóstico de la situación de los Organismos de Acción Comunal en Colombia (identificando el problema central, sus efectos y los ejes problemáticos), el planteamiento del objetivo central con los objetivos de largo plazo y los objetivos específicos, y, por último, el plan de acción con la financiación y las recomendaciones asociadas

#### Otras Políticas Comunales:

- Política Pública de Organismos Comunales, Medellín, Antioquia (Decreto 1374 de 2015).
- Política pública de la acción comunal, Rionegro Antioquia (acuerdo 003 de 10 de Marzo de 2015).
- Política Pública Comunal del municipio de Soacha, Cundinamarca. (Acuerdo 23 del 19 de agosto de 2015).
- Política pública para la participación social y comunal de Antioquia.

## ANTECEDENTES INTERNACIONALES

### **Declaración Internacional de los Derechos Humanos , 1948 Artículo. 20.**

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. Artículo 22: Derecho de asociación. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

### **Primera Cumbre de las Américas, Miami. (1994), del 9 al 11 de diciembre.**

La Preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. I.I El fortalecimiento de la democracia. Los Gobiernos, Fortalecerán el diálogo entre los grupos sociales y promoverán la participación de las comunidades de base en la solución de los problemas a nivel local. III. El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria. Los Gobiernos se comprometieron a revisar el marco normativo para los actores no gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos. Esta revisión hará énfasis en la gestión y supervisión de los recursos, así como la transparencia y responsabilidad de dichos actores ante la sociedad. 1. Tomaran medidas para mejorar la participación en las actividades e iniciativas sociales de los grupos tradicionalmente marginados, entre ellos las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y los que viven en condiciones de pobreza extrema. 2. Intercambiaran informes de progreso sobre las actividades en el campo de la sociedad civil en la Conferencia Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Bolivia en 1996. 3. Consideraran el establecimiento por el BID de un nuevo Programa de la Sociedad Civil para promover la filantropía responsable y la participación cívica en los asuntos de política pública.

(Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)) Artículo 45. g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo.

## **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1998)**

Artículo 5: A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 16: Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

## **Cumbre Naciones Unidas - Copenhague (1995)**

En el informe de la Cumbre (1995) en su numeral 72 se estipula que para fomentar la participación de la sociedad los gobiernos deben: a) Aumentar las capacidades y las oportunidades de toda la población, especialmente los sectores vulnerables o desfavorecidos, para establecer y mantener organizaciones independientes que representen sus intereses, dentro del marco constitucional de cada país; c) Dar a las organizaciones de la comunidad mayor participación en el diseño y la ejecución de proyectos locales, en particular en los sectores de la educación, la atención de la salud, el aprovechamiento de recursos y la protección social; d) Crear un marco jurídico y una estructura de apoyo que fomenten la formación de organizaciones de la comunidad y asociaciones de voluntarios, y la aportación de contribuciones constructivas de parte de éstas; e) Instar a todos los miembros de la sociedad a que ejerzan sus derechos, cumplan

sus responsabilidades y participen plenamente en la sociedad, reconociendo que los gobiernos no pueden por sí solos satisfacer todas las necesidades de la sociedad.

### **REFERENTES NACIONALES.**

Como referente Nacional, se toma el CONPES 3655 de 2018 el cual formula estrategias para capacitar a los miembros de la acción comunal en temas relevantes para el ejercicio del trabajo por la comunidad. De igual forma, se proponen acciones para incentivar el surgimiento de nuevos derazgos y para facilitar la gestión de proyectos sociales y productivos por parte de las OAC.

Además, se plantean estrategias orientadas a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia y al diseño de herramientas tecnológicas para conseguir mejorar el flujo de información y realizar la caracterización de la población comunal y de sus OAC.

Por último, se propone la elaboración de una propuesta de reforma normativa orientada a actualizar el marco jurídico existente. (Planeación., 2018)

Este lineamiento Nacional tiene como objetivo “Fortalecer el ejercicio de la acción comunal y las organizaciones que hacen parte de esta forma de participación ciudadana, para robustecer sus capacidades, de acuerdo con sus necesidades actuales” (Planeación., 2018, pág. 37). Para ello establecen seis ejes estratégicos que serán implementados para alcanzar los objetivos propuestos a nivel nacional.

### **REFERENTES LATINOAMERICANOS.**

Las organizaciones sociales y/o comunitarias contribuyen de manera significativa al desarrollo económico, político y cultural de un país. Actualmente, estas se han convertido en el núcleo dinámico de la sociedad, como responsables directos en la calidad de vida de los individuos y las comunidades, por su participación activa en la generación de cambios constantes de su entorno. Gran parte de los procesos de aprendizaje y socialización tanto individual como colectivo ocurren a través de dichas organizaciones. (Ramírez, 1999)

Así mismo, Ramírez (1999), menciona que “Las organizaciones y las formas como desempeñan las tareas son influidas por el sistema de valores y creencias imperantes

en la sociedad de la cual son parte, pero también sus misiones y propósitos específicos, su carácter, sus propios valores y las maneras como se relacionan con el medio; estas tienen recíprocamente un gran impacto sobre la vida social. Son las organizaciones las generadoras de cambio en todos los ámbitos de la vida, y a través de esta se hace posible directa o indirectamente, que las personas contribuyan con su trabajo al funcionamiento de la sociedad de la cual hacen parte”.

En el contexto de América Latina, observamos que un factor que coincide con la vigorización de la sociedad civil y que ha favorecido la emergencia de nuevos movimientos sociales, es sin duda, la pérdida de legitimidad de algunas de las instituciones democráticas tales como los partidos políticos. Desde mediados de los años ochenta, tras haberse consolidado la democracia en casi todos los países del subcontinente latinoamericano, se inició una etapa de profundización de la aplicación de políticas de corte neoliberal, con distintos grados de éxito en el manejo de los indicadores macroeconómicos. Muchas de ellas tuvieron un impacto negativo en importantes grupos de las poblaciones involucradas. Al mismo tiempo, los sistemas políticos tendieron a la inestabilidad y creciente fragilidad, reflejada en indicadores de insatisfacción con la democracia, pérdida de confianza en los partidos políticos y descrédito de instituciones como el congreso – o su respectivo órgano de control político. De manera paralela, surgió un renovado protagonismo de actores y movimientos sociales, y, sobre todo en algunos países con rasgos típicamente asociados a la desinstitucionalización, la aparición de nuevos movimientos con anclaje socio territorial. (Somuano, 2007)

Según el *Centre Tricontinental* de Bélgica (CETRI - Centro de estudios, publicaciones, documentación y educación permanente sobre el desarrollo y las relaciones Norte-Sur), el anclaje socio territorial es, entre otras, una consecuencia de los impactos causados por las políticas neoliberales en los ámbitos económico, político, ambiental y cultural, tanto en la escala global como en cada territorio nacional; y tiene gran importancia para la democratización de la sociedad. Es así, como muchos de los movimientos y las organizaciones sociales que han surgido en América Latina, a partir de los años ochenta y noventa muestran una expresa dimensión territorial en su lucha social, optando por una ocupación y/o reapropiación de espacios territoriales, experimentando y rescatando formas de vivir, de producir, de autogobernar y/o auto

gestionar, que les permiten preservar y (re)construir su identidad territorial, basándose en la reivindicación de sus derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales. (CETRI, 2008)

El origen del modelo de Juntas de Acción Comunal fue inspirado en *La Carta de Punta del Este -Uruguay*, elaborada por la Organización de Estados Americanos - OEA, y donde Colombia enfatizó en: “Estimular la participación efectiva de las comunidades locales y regionales en la edificación escolar y en el apoyo cívico al desarrollo de la educación”. ( Organización de Estados Americanos (OEA), 1961)

En América Latina, se observa múltiples ejemplos de movimientos y organizaciones sociales, que si bien, no son constituidas específicamente como organizaciones con estructura comunal, dan un primer acercamiento a la conformación de tipo comunal –concepto colombiano-. Algunos de ellos son; el Movimiento Sin Tierra (MST) en Brasil, las Asambleas comunitarias de Tlaxcala, los vecindarios comuneros agrícolas y el caso de la Selva Lacandona de Chiapas, en México. También movimientos como; Los « piqueteros », específicamente de los trabajadores de fábricas recuperadas, y las asambleas barriales en Argentina; las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) en Panamá; la comunidad que se agrupa alrededor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie); el movimiento en la Guerra del agua y los Barrios de Verdad en Bolivia; la Asociación de Comunidades Rurales para el Desarrollo de El Salvador (CRIPDES); el Movimiento Comunal Nicaragüense; las organización comunal rural de Costa Rica; la organización social TAC y los Comandos Comunales-Embriones de Poder Popular de Chile; la Acción Comunitaria del Perú (ACP); la experiencia de La Morán y el Catuche en Venezuela. **Ver anexo 1. Experiencias análogas de movimientos sociales.**

Así mismo, es fundamental exponer algunas de las organizaciones que podrían tenerse en cuenta como experiencias análogas y más cercanas a la experiencia organizacional en Colombia. Se encuentra el caso argentino en donde se conocen como “Centros Vecinales”, en Bolivia, México y Perú en cambio son reconocidas como “Juntas Vecinales”, en Chile como “Juntas de Vecinos”, en Panamá como “Juntas Locales”, en Venezuela como “Consejos Comunales” y en Ecuador como “Consejos Barriales”. **Ver anexo 2. Experiencias análogas modelo comunal.** Estas organizaciones se

caracterización por tener dentro de sus objetivos la promoción del desarrollo de la comunidad, la participación y la interlocución con los entes gubernamentales a fin de gestionar soluciones a las problemáticas de la comunidad que representan, favoreciendo el fortalecimiento de redes sociales que inciden en el crecimiento socioeconómico, político y cultural en procura principalmente de mejorar la calidad de vida de sus comunidades. En Colombia “la organización comunal es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios y veredas, materializándose a través de la participación, el quehacer en la vida de las comunidades” (Ministerio del Interior y de Justicia).

Lo anterior permite observar que en América Latina el desarrollo de la comunidad a través de manifestaciones propias de los vecinos o residentes de los territorios urbanos y rurales ha estado presente permitiendo la configuración de un tejido social con incidencia y participación significativa en lo local.

Algunas de las experiencias latinoamericanas referidas anteriormente, para cumplir con los objetivos misionales han requerido institucionalizar la organización de los vecinos a través de un acervo legal como mecanismos para articular su función del Estado con la iniciativa comunitaria. Sin embargo, la existencia de un marco legal parece un paso ineludible, pero al parecer no suficiente para que la acción comunal o vecinal produzcan resultados tangibles en la práctica. Por esa razón identificar aspectos coincidentes en la experiencia latinoamericana en cuanto al desarrollo comunal o se requiere también adentrarse al estudio de acciones que se gestan en la cotidianidad, que son el resultado de la búsqueda –por parte de la sociedad civil– de la satisfacción de las necesidades sociales y la inclusión política.

## JUSTIFICACIÓN

La Política Pública de Acción Comunal tiene como intención la construcción colectiva desde el diagnóstico y la identificación de problemáticas, hasta el trabajo conjunto del plan estratégico, que nace del quehacer del comunal y que se proyecta en los sueños, planes y apuestas para el desarrollo de las comunidades y sus territorios.

Este reto será transversal a las apuestas departamentales y a los diferentes planes de desarrollo de los próximos 10 años, de ahí, la importancia de que se construya con todos los actores para que alcance un alto nivel de pertenencia y pertinencia capaz de trascender.

De igual manera esta política es la carta de navegación que oriente a los diferentes actores en lineamientos normativos y estratégicos, en pro del desarrollo comunitario y territorial.

La política pública de Acción Comunal contiene todas las etapas del ciclo de gerencia pública, tales como, planeación, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, enmarcadas en la concepción de gestión por resultados, propias del actual gobierno departamental, y en concordancia con el gobierno Nacional.

Por tal razón, el Plan de Desarrollo Departamental “Unidos Podemos Más” (2016-2020) define una meta específica a través de la cual se adopta y articula durante el periodo de gobierno la Política Pública de Acción Comunal, que contemple dos componentes, por un lado, identificar aquellos aspectos que requieren ser desarrollados y fortalecidos al interior de las JAC que les permitan ser afirmadas como actores protagónicos del desarrollo territorial. Y por otro, crear y desarrollar mecanismos de gestión, participación y control en el marco de una alianza Gobernación-Organización Comunal, que posibilite la construcción conjunta de un departamento incluyente, participativo y sostenible.

Partiendo del ejercicio comunal realizado el 17 de noviembre de 2016 con presidentes de ASOJUNTAS, se considera que el hacer una Política Pública Comunal permitiría fortalecer y visualizar a futuro como:

- Una organización estructurada, organizada, con una misión clara, integradas con lo público, lo privado y la comunidad.
- Organizaciones emprendedoras y exitosas en el ejercicio de la implementación de una política pública comunal.
- Una organización con políticas claras, estructurales, capacitadas, consolidadas como las fuerzas más incluyentes en el país.
- Una organización fortalecida a través de la existencia de una política comunal que permita, comunales concededores de diferentes procesos, que generen estrategias de desarrollo local

La construcción de la política pública departamental de acción comunal se motiva principalmente por cuatro aspectos:

- *El primero* el dar respuesta una necesidad manifiesta del colectivo que requiere fortalecer su componente organizacional y funcional.
- *El segundo*, la oportunidad para que el gobierno departamental, en cabeza del Gobernador Jorge Emilio Rey Ángel y Julio Roberto Salazar Perdomo gerente de IDACO, quienes han visto en la organización comunal de Cundinamarca una oportunidad para lograr un “gran acuerdo comunal” aunar esfuerzos para alcanzar el desarrollo social, económico y cultural que requiere el departamento.
- *El tercer* aspecto es la corresponsabilidad y articulación del Plan de Desarrollo Departamental “Unidos Podemos Más” (Gobernación de Cundinamarca, 2016-2020) y el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” (Gobierno Nacional de Colombia, 2014-2018) específicamente en lo dispuesto en capítulo VIII. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz. A). Sistema de gestión integral para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la planeación participativa. Se implementará y consolidará la política pública para los organismos de acción comunal, a partir de la caracterización y fortalecimiento de las organizaciones comunales, en articulación con las entidades competentes en la materia.
- El *cuarto* y último aspecto, se relaciona con el aporte que esta política le ofrece al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente con los

objetivos 4, 5, 8, 10, 11, 13, 15 y 16 y las metas que se enuncien y se vinculen con el quehacer comunal.

### MARCO TEÓRICO.

Según Harold Laski (Laski, 1925), el Estado se entiende como *“una corporación de servicio público”*, que busca a través, de una pluralidad política organizada corporativamente, lograr una máxima eficiencia en la administración pública. Así mismo, Maritain (Maritain, 1983), afirma que *“el Estado es un instrumento al servicio del hombre”*. Es decir, al servicio de sus ciudadanos, reconociendo la primacía en el orden social de la persona humana.

Posteriormente, surge en Europa en la segunda mitad del siglo XX, el concepto de Estado Social de Derecho, como una forma de organización estatal encaminada a *“realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional (Sentencia C-1064, 2001)”*

En el Estado colombiano, fue incluida la cláusula *“social”* a partir de la Constitución Política de 1991, como parámetro que define la naturaleza de la organización Estatal, de esta manera, los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de Colombia contemplan los elementos de la organización y los fines de estado, quedando así:

- Artículo 1: Conformación del Estado. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la pre-valencia del interés general. (Estado Colombiano, 1991)
- Artículo 2: Finalidad del Estado. Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Estado Colombiano, 1991)

El papel del Estado Social de Derecho consiste, así, en “*crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social*” (Wolfgang Böckenförde, 2000); *según lo ha señalado Corte Constitucional, “con el término ‘social’ se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos, las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.* (Sentencia C-1064, 2001)

De tal manera, se habla de administración pública para explicar la actividad del Estado, que, en su análisis sistémico, tenemos que el término *administración* tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo *a* o *dar*, y la frase *ministrare, servir*. Lo que, en sentido antiguo se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. La administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer. (Cano, 2011)

Se refleja en el manejo que las personas hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de sacar de ellos el máximo aprovechamiento posible en su aplicación frente a las necesidades del momento. La administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados.

Así mismo, y como parte del Estado está la población, en donde observamos aquellas comunidades organizadas, de tal manera, la acción comunal, entendida como un elemento esencial de todo sistema democrático y en consideración a las condiciones actuales, en donde existe un declive de la participación, por el desencanto ciudadano de lo político, facilita el proceso de cambio en la relación tradicional entre el individuo y el Estado. (Pattie, Seyd, & Paul, 2004)

Lo anterior se debe a que, hoy en día la sociedad reclama otras formas de participación de lo público, por lo que, surge el planteamiento de Navarro a cerca de

democratizar la democracia liberal mediante mecanismos participativos-deliberativos (Navarro, 2002), en donde se avance de una democracia de tipo delegativa según la teoría de O'Donnell (O'Donnell, 1994), sino que la comunidad se involucre en el policy-making, es decir, en el proceso de formulación, aprobación y desarrollo de las políticas públicas.

Tal como lo menciona (Ramírez Viveros, 2015), en su tesis doctoral “Modelos de Participación Ciudadana. Una propuesta Integradora”, con estas nuevas formas de gestión pública se pretende cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados, ya que los mecanismos de participación ciudadana suponen más transparencia y calidad de la democracia e involucran más al ciudadano en el proceso político y exigen rendición de cuentas a los representantes políticos. De esta manera, fortalecer la acción comunal en Cundinamarca como política pública aporta de manera directa a trascender de los males que aquejan a la democracia.

Dado lo anterior, es preciso mencionar uno de los tantos casos que hoy vemos en donde la comunidad ha logrado empoderarse de ese papel fundamental que tiene dentro del desarrollo comunitario que persiguen los territorios, una de ellas es la educación popular la cual tiene sus bases en la propuesta pedagógica de Paulo Freire la cual inicialmente se dirigía a combatir el analfabetismo y desigualdad social formando a los adultos basado en una educación para formar sujetos críticos, reflexivos partiendo de su realidad inmediata, para lo cual menciona el concepto de la pedagogía crítica, como un aspecto para “problematizar y convertir la educación en una herramienta al servicio del cambio y transformación de las sociedades latinoamericanas” (Brito, 2008),

En consideración, se plantea la presente política pública de acción comunal, para lo cual, de manera inicial, se debe aclarar el siguiente término: por *politics*, que se puede traducir por la política, se entiende la lucha por el poder. Por lo tanto, cuando se quiere estudiar la política en el sentido de *politics*, los objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales y parlamentarias. Por *policy*, que se propone traducir por políticas públicas o por el término de política acompañado de un adjetivo, como social, cultural, etc., se hace referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental. (Morillo, 2015)

En el proceso de entender lo que son las políticas públicas, se hace necesario analizarlas desde el punto de vista de los modelos. Desde este punto de vista, diversas tipologías han sido desarrolladas para analizar las políticas públicas. En este esfuerzo, los especialistas se han nutrido de modelos y herramientas propuestos por las ciencias sociales. Solamente se hará referencia a algunos de ellos.

Según el segundo modelo, el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social, tal como lo conciben los enfoques marxistas y neo marxistas de los años setenta, o por grupos específicos según la sociología de las élites y de las organizaciones. Por lo tanto, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto a los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas son el reflejo de los intereses de los grupos dominantes. (Velásquez, 2009)

El tercer enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores a través de la representación y de la organización de intereses sectoriales o categoriales según el enfoque de nuevas corporaciones, o se interesa en la organización institucional que enmarca estas interacciones, tal como lo propone el modelo neoinstitucionalista. (Universidad Sucolombiana, 2012)

Finalmente, es importante señalar que numerosos análisis de políticas públicas recurren al modelo sistémico. Desde este punto de vista, el mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con una respuesta: la política pública. El sistema tiene sus propias características o entradas y genera salidas, soluciones. El modelo sistémico presenta un marco interpretativo bastante interesante para el analista Colmenares (Colmenares, 2012)

Es así, como hoy vemos que pese a las diferentes acciones del Gobierno por alcanzar los fines del Estado social de Derecho, Colombia y en general, América latina es una región con altos índices de desigualdad , inequidad y pobreza (Blanco y Cusato, s.f). La pobreza en un fenómeno que va en aumento, dicho esto se encuentra encadenado entonces a fenómenos como desigualdad, obstaculizan el debido desarrollo y aumenta la desigualdad, *“Se ha llegado a cierto consenso que considera a la pobreza como la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos*

*productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas”* (Irma Arriagada, 2017).

Así mismo, el estado ha implementado diversas políticas tendientes a combatir la pobreza entre ellas la acción dentro de la cual se desarrolla la inclusión de familias con características de pobreza, los mecanismos que dispone el gobierno como el plan de madres comunitarias para facilitar a la mujer que se puede desenvolver en el entorno laboral atendiendo a la responsabilidad que maneja respecto del cuidado sus hijos (Katherine Alexandra Burgos Córdoba, 2010).

Sin embargo, dicha La distribución focalizada del ingreso y la corrupción permiten también que la pobreza pueda ir en aumento, en Colombia se presenta con mayor incremento este tipo de fenómenos lo que no permite que el capital que se dispone para apaciguar dichos problemas se destine a de sus verdaderos beneficiarios (Konrad Adenauer, 2017).

En este orden de ideas es fundamental situarnos en la realidad de una sociedad cambiante, que está expuesta a las lógicas del mercado en donde la pérdida de identidad y de crítica son evidentes en las relaciones y posición ante el mundo, por ello “La educación debe proveer al educando los instrumentos necesarios para resistir los poderes del desarraigo frente a una civilización industrial” (Freire, 1999) la cual nos bombardea con estereotipos e ideas que desarticulan el tejido social por medio de la competencia y promueven el desinterés por los problemas comunales.

En el entendido y en consideración a la teoría de La Investigación Acción Participativa – IAP- del Investigador y Sociólogo Orlando Fals Borda, la cual propone una cercanía cultural con lo propio que permite superar el léxico académico limitante; busca ganar el equilibrio con formas combinadas de análisis cualitativo y de investigación colectiva e individual y se propone combinar y acumular selectivamente el conocimiento que proviene tanto de la aplicación de la razón instrumental cartesiana como de la racionalidad cotidiana y del corazón y experiencias de las gentes comunes, para colocar ese conocimiento sentipensante al servicio de los intereses de las clases y grupos mayoritarios explotados, especialmente los del campo que están más atrasados. (Fals Borda & Rodríguez Brandao, 1987) , se concluye, según el Centro Cultural de la Cooperación, que la Investigación Acción Participativa es un proceso dialéctico continuo

en el que se analizan los hechos, se conceptualizan los problemas, se planifican y se ejecutan las acciones en procura de una transformación de los contextos, así como a los sujetos que hacen parte de los mismos. (Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini)

Es a partir de este marco que se evidencia la importancia de realizar una introducción a algunos de los conceptos que permiten alimentar el marco y brindar un mayor entendimiento de la Organización Comunal y su accionar.

### **Acción comunal**

Considera Musitu (2004) La acción comunal son organizaciones que fueron creadas en 1964 para combatir la pobreza en áreas geográficamente designadas. La red fue establecida bajo la Ley de Oportunidad Económica de 1964, firmada por el presidente Lyndon Johnson y declarada una "guerra incondicional a la pobreza". El estatus como una Agencia de Acción Comunal es el resultado de una designación explícita por parte del gobierno local o estatal. Una agencia de acción comunal tiene una estructura de junta tripartita que se designa para promover la participación de toda la comunidad en la reducción o eliminación de la pobreza. Esta se ve actualmente regida por la ley 743 de 2002.

### **Ámbitos de la participación**

Una definición clara de participación o participación social aún no existe. Las definiciones de participación social difieren entre sí y no son lo suficientemente distintas de la definición de participación de la ICF. Aunque el ICF se considera un marco conceptual importante, se critica por no ser exhaustivo. La relevancia de la participación social de los clientes es evidente para la rehabilitación, pero la definición actual de participación de la ICF no capta suficientemente la participación de la sociedad. (Organización Mundial de la Salud, 2005).

A este respecto habrá que decir que como lo expresa Belalcazar (2015), los sectores y entidades tendrán la responsabilidad de promover y desarrollar los componentes de participación en los ámbitos local y distrital, diseñando e implementando

un modelo de gestión pública participativa que centre sus esfuerzos en procesos de producción social de conocimiento, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de la Planeación Participativa, los Presupuestos Participativos y las Agendas Ciudadanas para el desarrollo del territorio. No obstante, enuncia el citado autor que, la participación no es un estado fijo, sino más bien un proceso mediante el cual las personas ya sea de forma individual o colectiva ganan más o menos grados o niveles de participación; los cuales pueden ir desde una participación pasiva, donde sólo se es beneficiario, hasta llegar a un proceso de autodesarrollo.

### **Capacidades**

Conforme a lo expuesto por Alonso (2007) el desarrollo de capacidades implica el desarrollo de recursos humanos, el desarrollo de organizaciones y la promoción del surgimiento de un entorno político general, conducente a la generación de respuestas apropiadas a las necesidades emergentes.

Según el informe final emitido por la Comisión para lograr habilidades necesarias (SCANS), (Academic Innovations, 1991), basados en un enfoque por competencias que se centra en los atributos personales, se clasifican dos grandes grupos: uno de competencias básicas y el otro de competencias transversales.

Entendiéndose las competencias básicas como: i. Habilidades básicas; ii. Aptitudes analíticas; iii. Cualidades personales; y las competencias transversales como: i. Gestión de recursos; ii. Relaciones interpersonales; iii. Gestión de información; iv. Comprensión sistémica, y, v. Dominio tecnológico.

En términos de la acción comunal, habrá que considerar que a través de la política pública de participación social y ciudadana que se promueve desde la acción comunal, se procura la mejora de las capacidades de concertación, cooperación e interlocución entre actos sociales, organizaciones, redes y gobierno (Ministerio del Interior , 2018).

### **Capital social**

Etkin, (2014) expone que las características comunes de la mayoría de las definiciones de capital social son las que se centran en las relaciones sociales que tienen

beneficios productivos. La variedad de definiciones identificadas en la literatura proviene de la naturaleza altamente específica del contexto del capital social y la complejidad de su conceptualización y operacionalización.

Como punto de referencia próxima, los proyectos que se han promovido desde Soacha, exponen el fortalecimiento de la organización comunal con el fin de responder a una construcción de capital social que afronte la situación de crisis sociopolítica del municipio y sus antecedentes inmediatos en el CONPES 3661 de (2010) , así como la Ordenanza 33 de (2011) de la Asamblea Departamental de Antioquia. (Municipio de Soacha, 2018).

### **Competencias**

Moreno (1997) considera que la competencia es un concepto socialmente situado como “la capacidad de realizar tareas y roles según el estándar esperado”, dejando su significado preciso para ser negociado por las partes interesadas en un contexto macro o micro político. No obstante, autores como Martínez, O. (2007) tratan la competencia como una capacidad o característica personal. Este último concepto se denomina "capacidad" y se analiza su relación vital con la competencia definida socialmente. Se discute la importancia para la práctica de representaciones de competencia y para la preparación profesional de modelos de capacidad.

A partir de lo anterior, es oportuno considerar que la eficacia de la gestión de cualquier organización social radica en dos elementos fundamentales: la transversalización y la autogestión llevada de la mano de la legalidad. Martín (2012). En referencia a esto, para las JAC, es necesario comprender el hecho de que se encuentran ligados a estamentos públicos que a su vez tienen competencias que les permiten potencializar su estabilidad como organización.

### **Competencias ciudadanas para la participación**

Arbués (2012) refiere que existen ciertas competencias: competencia personal, interpersonal e intercultural. Estas cubren todas las formas de comportamiento que capacitan a las personas para participar de manera efectiva y constructiva en la vida

social y laboral, y particularmente en sociedades cada vez más diversas, y para resolver conflictos donde sea necesario.

En el ámbito local, el proceso de participación es fundamental, ya que es allí donde se comprende las necesidades de la población, se intercambian opiniones con otras organizaciones y se atienden a los intereses y necesidades de la población (Ministerio del Interior , 2018. P.12) Adicionalmente, en la medida en que se aumentan las competencias para la participación, es más factible que las distintas inquietudes de la ciudadanía se canalicen para lograr cambios en los diversos espacios sociales.

## **Comunidad**

El concepto de comunidad se desarrolló más en el siglo XIX al contrastar la dinámica y las relaciones de los residentes dentro de un entorno local a la de las sociedades industriales más grandes y complejas. Teniendo en cuenta lo dicho por Lisboa (2005), está relacionado con los términos “commune” (francés) y “Gemeinschaft” (alemán), en términos de indicar un tipo particular de relación. Se pensaba que las relaciones dentro de una comunidad eran más directas, holísticas y significativas que las relaciones más formales y abstractas con la sociedad en general.

Es importante señalar que la Organización de Acción Comunal es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios y veredas, materializándose a través de la participación, el quehacer en la vida de las comunidades (Ministerio del Interior , 2018)

## **Derecho ¿qué es un derecho?**

Los derechos humanos son los derechos y libertades básicos que pertenecen a todas las personas en el mundo, desde el nacimiento hasta la muerte. Se aplican sin importar de dónde eres, en qué crees o cómo eliges vivir tu vida. Nunca se pueden quitar, aunque a veces se pueden restringir, por ejemplo, si una persona infringe la ley o en interés de la seguridad nacional (Jimenez Benítez, Enero- Julio de 2007).

Estos derechos básicos de acuerdo con Rodríguez (2015), se basan en valores compartidos como la dignidad, la equidad, la igualdad, el respeto y la independencia. Estos valores están definidos y protegidos por la ley.

Expuesto esto, debe decirse que en el país se habla de un derecho comunal. De hecho, la Acción Comunal hace parte del Derecho Privado, pues sus organizaciones se orientan por el acuerdo de voluntades, es decir su autonomía, en la toma de decisiones, concertadas, solo por quienes hacen parte de su respectiva Organización Comunal, siendo estas totalmente validas, siempre y cuando se tomen sin contrariar las normas legales y estatutarias (Montoya, 2018)

### **Desarrollo territorial**

En el primer sentido, más técnico, el desarrollo territorial se refiere al desarrollo integrado multisectorial en una porción específica del territorio, guiado por una visión espacial del futuro deseable y respaldado por inversiones estratégicas en infraestructura física y gestión ambiental. Esta definición no hace referencia a escalas (locales, regionales, nacionales o transnacionales) y se aplica por igual a cualquiera de ellas. (Schneider & Peyré Tartaruga, 2006)

En el segundo, atendiendo a lo referido por Karlsen (2005) un desarrollo territorial más neutral y sensible es simplemente un término general para el desarrollo de porciones específicas de territorio (típicamente subnacionales). En la mayoría de los casos, el término se utiliza para abarcar tanto el desarrollo local hasta el desarrollo regional.

Las JAC, son consideradas como posibilitadoras para apoyar el desarrollo territorial y de esta manera favorecer a la comunidad. Así mismo es importante señalar que la Política Pública de Acción Comunal tiene como fortaleza la participación de diversos actores que permiten orientarla, en pro del desarrollo comunitario y territorial.

### **Desarrollo de la comunidad**

La definición tradicional de comunidad se basa principalmente en la ubicación compartida: "un grupo de personas que viven en el mismo lugar". Eso es lo que la comunidad solía ser, históricamente. Pero para muchos es el pueblo, el vecindario, es

nuestro principal definidor de identidad o compañerismo. Se ha pasado, tradicionalmente, de haber nacido en una comunidad a, ahora, elegir nuestras propias comunidades y expresar nuestras identidades a través de ellas. (Carvajal Burbano, 2011)

Como se dijo previamente tanto el desarrollo territorial como el comunitario son parte fundamental de las labores que llevan a cabo la Organización Comunal, ya que es uno de los pilares que permiten el accionar y sentido de las JAC, fortaleciendo así el desarrollo social y las redes comunitarias.

### **Empoderamiento**

Conforme a lo expuesto por Biewener (2016) El empoderamiento es una práctica de gestión de compartir información, recompensas y poder; con la gente para que puedan tomar la iniciativa y tomar decisiones para resolver problemas y mejorar el servicio y el rendimiento. El empoderamiento se basa en la idea de que darle a la población habilidades, recursos, autoridad, oportunidad y motivación, además de responsabilizarlos y responsabilizarlos por los resultados de sus acciones, contribuirá a su competencia y satisfacción.

### **Enfoques.**

*“Abordar los enfoques de investigación en el terreno de las ciencias humanas, remite a mirar tanto la realidad misma como la forma de producir, intencionada y metódicamente, conocimiento sobre ella. (Casilimas, 2002)*

Como se hizo referencia anteriormente, la construcción de la política de la acción comunal en Cundinamarca, como proceso de investigación social sugiere un abordaje holístico que considere los diferentes aspectos del quehacer comunal, tales como el comunal, la organización comunal y la comunidad que habita el territorio comunal, centrando especial atención en el **“ser comunal”**, es decir, las personas que integran las diferentes Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria existentes en el territorio departamental, en cuanto a sus valores, principios, su identidad y su cultura.

Berger & Luckman (1987), en su texto la construcción social de la realidad, retoman una conceptualización planteada inicialmente en el plano filosófico por Edmund

Husserl y posteriormente en el campo sociológico por Alfred Schutz, desarrollan desde una perspectiva fenomenológica la tesis según la cual los seres humanos son los autores de la realidad materializada en las instituciones sociales a través de un proceso de “sedimentación” mediante el cual personas particulares unidas por un sistema lingüístico y cultural (simbólico) le dan un soporte intersubjetivo al orden institucional existente o en construcción.

Dicho de otra manera, la realidad social no es una cosa que exista con independencia del pensamiento, de la interacción y del lenguaje de los seres humanos, por el contrario, es una realidad que se materializa a través de esos tres medios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se decide configurar una metodología que considere a i) la organización comunal como manifestación organizada de la sociedad, ii) los comunales como pobladores urbanos y rurales de las diferentes provincias y municipios de Cundinamarca sujetos de derechos y obligaciones para con el Estado, y finalmente iii) las relaciones de la organización comunal en el ámbito público y privado del nivel municipal, departamental y nacional.

### **Enfoque territorial**

La política territorial comparada, como disciplina, combina tres preocupaciones. Es comparativo en su método, político en sus objetos y territorial en su enfoque. Su objetivo es estudiar los atributos territoriales desde las identidades regionales hasta las causas y efectos de los atributos políticos. Su método es comparar en el tiempo y/o espacio porque el territorio, por definición, es físicamente limitado y significativo solo si se pone en contexto. (Orton, 2002)

Al respecto, debe decirse que como lo señala la Secretaría Distrital de Planeación, a través del enfoque territorial se realiza el análisis de los diversos componentes de índole territorial que aplican de forma diferente y solo algunos de los propuestos, por la especificidad de cada situación o problemática a resolver por las políticas públicas. La vida no es posible sin territorio, tampoco sería posible el desarrollo de los derechos de los seres humanos sin el territorio, pues este, es soporte o contenedor de los fenómenos y relaciones sociales (Secretaría Distrital de Planeación , 2017)

## Enfoque de derechos

Los derechos se basan en los principios de dignidad y libertad. Ambos están severamente comprometidos cuando los seres humanos no pueden satisfacer sus necesidades fundamentales. Los derechos económicos y sociales garantizan que a cada persona se le den las condiciones para que pueda satisfacer sus necesidades. (Cortés Landázury, R., & Sinisterra Rodríguez, M. M. , 2009)

Sobre este tema enuncia Jiménez (2007) que el enfoque de los derechos humanos pretende ser una nueva mirada que concibe los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo, la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. Otra característica de este enfoque es su preocupación por la concreción o materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados. Dicha materialización se realiza mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil; de esta manera, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización.

## Ejercicio pleno de derechos

Sobre este asunto señala Abad (2016) que los derechos económicos, sociales y culturales son reconocidos y protegidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Los estados miembros tienen la obligación legal de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales y se espera que tomen "medidas progresivas" para su cumplimiento.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce una serie de derechos económicos, sociales y culturales y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es la principal fuente legal internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Es así como se han realizado diferentes convenciones en pro de los derechos de los niños, de las mujeres, de población con

discapacidad, sobre la eliminación de todas formas de discriminación racial o étnico, entre otros. Protegiendo así la integridad de la población y fortaleciendo en la sociedad los derechos de cada ser humano.

Adicionalmente, Oses, Amador, Díaz, & Sánchez (2007) afirman que la organización comunal debe promover procesos de formación y actuación con incidencia en las decisiones de política pública; es necesario, entonces, la formación de ciudadanos que en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades participan en la construcción y fortalecimiento de la vida colectiva.

### **Habilidades**

Inicialmente, es importante especificar que de acuerdo con (Guambau, 2001) existe una relación de inclusión entre competencia y habilidad o aptitud, donde la competencia implica aspectos que de alguna manera superan los otros mencionados.

En contraste, Gildardo (2012), expone que los enfoques interpretativos, enfatizan la importancia de las formas en que los actores experimentan los escenarios de acción y construyen significados que permite el desarrollo de competencias, las cuales están conformadas por conocimientos y habilidades.

En términos de la acción comunal, las iniciativas como la escuela de liderazgo y participación ciudadana creada por el ministerio del interior son un medio para promocionar e incentivar las habilidades que tiene la ciudadanía, buscando así; el desarrollo personal, social, político y cultural (Ministerio del Interior , 2018).

### **Historia**

El concepto de historia reflexiona sobre las presuposiciones detrás de la comprensión contemporánea de la historia que a menudo permanecen implícitas y no se explican con detalle. Vilar (1975) considera que la crítica de la comprensión moderna de la historia que la presenta como universal y teleológica, progresivamente avanzando hacia un fin. Aunque pocos filósofos e historiadores contemporáneos mantienen la opinión de que hay una estricta universalidad y teleología en la historia, los restos de estas posiciones todavía afectan nuestra comprensión de la historia. Pero si la historia

no es universal y singular, evoluciona hacia un objetivo final universal, debería ser posible admitir múltiples historias, algunas de las cuales son apropiadas.

Hecha esta precisión, debe aclararse que históricamente, como lo expone Jaramillo (2009. p. 57), las juntas de acción comunal se han convertido en fórmulas muy estables en la búsqueda de soluciones a las necesidades por parte de la población tanto urbana como rural. Cincuenta años después de su creación continúan activas, mucho más en las zonas rurales donde es común encontrar una en cada vereda y en muchos casos como la única organización que existe.

### **Niveles de la participación**

La participación pública conoce diferentes niveles, uno de los modelos más famosos para la participación pública es 'la escalera de Arnstein', que va desde la no participación hasta el control ciudadano, mediante el cual el poder y la responsabilidad se delegan en los ciudadanos. (Estrada, Madrid-Malo, & Gil, 2000)

Los documentos internacionales y la regulación específica del país reconocen los siguientes niveles de participación: Acceso a la información, Consulta y Participación activa a través del diálogo y la asociación. El siguiente es un resumen de cómo se describen estos niveles en diferentes documentos. (Ministerio, 2011)

El acceso a la información es el primer derecho básico e importante que subyace a todo el proceso de participación. Si bien significa que el gobierno informa al público sobre sus planes y los tipos de documentos que quiere adoptar al comienzo del proceso, también destaca el derecho del público a tener acceso a toda la información (por ejemplo, borradores, comentarios y razonamientos). Durante todo el proceso. El acceso a la información está regulado en leyes específicas. Si bien en este nivel no hay necesidad de interacción intensiva entre el gobierno y el público, el gobierno no debe aplicar medidas que impidan que el público reciba la información crucial para el proceso. (Ministerio, 2011)

### **Oportunidades**

De acuerdo con Díaz (1998), el reconocimiento de la oportunidad es en realidad un proceso. Se encuentra en la forma en que las personas y las empresas con una mentalidad específica se acercan a nuevos mundos. Se trata de una lluvia de ideas constante en la que los individuos buscan "nuevas y mejores formas" de abordar los problemas.

Es así como se ha buscado, que a través de la construcción de políticas públicas se brinden oportunidades y soluciones para la comunidad, tratando específicamente los problemas públicos y en casos concretos, con ordenanzas departamentales como la Nro. 099 de 2011 que aborda el tema relativo a la mujer, la equidad de género y la igualdad de oportunidades (Gobernación de Cundinamarca., 2018).

### **Organizaciones de la sociedad civil**

El concepto de sociedad civil abarca una amplia gama de organizaciones. En un sentido amplio, incluye todas las organizaciones y estructuras no comerciales y no estatales en las que las personas se organizan para alcanzar objetivos e ideales compartidos. En el campo del desarrollo, hay una tendencia a pensar principalmente en términos de organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyas misiones tienen un carácter de desarrollo explícito y único. Esta definición es aceptada en el mundo de los profesionales del desarrollo, como lo sugiere (Cela, 2002).

Por su parte Bautista (2011, p. 24) refiere que son varios los logros alcanzados por las JAC como ejemplos de sociedad, que van desde la construcción de acueductos hasta de tiendas comunales; aunado a lo anterior, también a través de las JAC se ha favorecido el mejoramiento de la infraestructura de caminos veredales, servi servicios públicos, construcción de escuelas e incluso del hospital municipal.

### **Participación**

Sobre este asunto sugiere Mujica (2010) que es imposible dar un término definitivo para la participación. La interpretación y la implementación de la participación pueden tomar varias formas, que se distinguen en este artículo. Los argumentos en favor de una

mayor participación de las personas no se basan puramente en motivos idealistas, humanitarios o igualitarios. Una mayor participación es importante para aumentar la eficiencia y efectividad del proyecto, para fomentar la autosuficiencia entre los participantes y para aumentar el número de personas que potencialmente pueden beneficiarse del desarrollo. En términos generales, el enfoque para promover la participación depende de dos cuestiones críticas. En primer lugar, el enfoque debe basarse en la persuasión y la comprensión, y no simplemente en incentivos a corto plazo o incluso en la coacción.

En el escenario local se encuentran las nominadas instancias de participación. Estas son, de acuerdo a la definición del Instituto de Participación y Acción Comunal IDPAC, entendidas como espacios de participación respaldados por Normas Distritales y/o locales, en los que permanentemente interactúan los ciudadanos, representantes de la Entidades públicas y autoridades de la Administración Distrital y se tratan temas como: necesidades de una comunidad, sus posibles soluciones, implementación de la política pública y el desarrollo programas o proyectos propios de cada localidad”. De esta manera se entiende por instancia de participación las instancias compuestas por representantes de la comunidad, sectores sociales o ciudadanos en general y servidores públicos (Chapinero., 2018).

### **Participación como derecho**

Para Criado de Diego (2015) los fundamentos del derecho a la participación se configuran por la posibilidad de que cualquier persona participe en la toma de decisiones que afecten sus intereses. Todos deberían poder participar en la sociedad, defender sus intereses, ayudar a crear una sociedad que también satisfaga sus intereses y deseos. La libertad de votar y presentarse a las elecciones y las libertades de asociación y reunión son las principales expresiones políticas de dicha participación.

El concepto de participación es más amplio que el derecho de voto o la libertad de asociación. Implica la noción de que todos los ciudadanos deberían participar en los procesos de toma de decisiones que los afectan. Además, la participación es la base de un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo y la reducción de la

pobreza, donde los pobres deben ser considerados como los principales actores y socios estratégicos para el desarrollo.

Debe decirse que como acertadamente lo enuncia Restrepo (2001), en Colombia el antecedente de la participación social se remonta al año de 1958 con la creación de las Juntas de Acción Comunal. Se trata de integrar las asociaciones vecinales existentes como correas de transmisión de los partidos tradicionales (liberal y conservador). Las Juntas sirven para canalizar 'auxilios parlamentarios', que no son otra cosa que partidas del presupuesto nacional, manejadas a discreción de los representantes políticos nacionales para ser ejecutadas en los barrios populares en la realización de obras de interés comunitario.

### **Política pública**

La base de la política pública se compone de leyes y reglamentos constitucionales nacionales. Otros sustratos incluyen interpretaciones judiciales y regulaciones que generalmente están autorizadas por la legislación. Para Guzmán (2015) la política pública se considera fuerte cuando resuelve los problemas de manera eficiente y efectiva, sirve a la justicia, apoya las instituciones y políticas gubernamentales, y fomenta la ciudadanía activa.

### **Territorio**

Señala Romero (2017) que la palabra: "territorio" generalmente se usa para referirse a una parte del espacio geográfico que reclama u ocupa una persona o grupo de personas o una institución. De esta manera, puede verse como un área de "espacio limitado". A raíz de esto, el proceso por el cual los individuos o grupos reclaman ese territorio puede denominarse "territorialidad".

Sin embargo, Romero (2017) además, sugiere que estas definiciones algo simplificadas ocultan una considerable complejidad. El territorio implica formas particulares de pensar sobre el espacio geográfico, y los territorios mismos pueden verse como un resultado de las prácticas territoriales y sociales.

Desde la Acción Comunal, el territorio forma parte importante de lo que los delimita a ellos en su quehacer; ya que no solamente desde la ley 743 se señala que cada JAC debe tener un territorio particular y actuar sobre este, sino que además el territorio es lo que lleva a un proceso de identidad y de arraigo para con su comunidad y sus costumbres.

### **Conceptos propios**

Así mismo, resulta importante incluir dentro de este marco conceptual, las definiciones de autoría propia de las comunidades, las cuales fueron utilizadas para el desarrollo y lectura de las mesas comunales en la herramienta de lluvias de ideas.

A continuación los conceptos:

#### **Convivencia y Construcción de paz**

Procesos de la acción comunal que generan la posibilidad de bienestar y goce efectivo de derechos, que contribuyen a la construcción de comunidad en armonía y para la prosperidad.

Refiere a los diferentes procesos por los cuales el comunal recurre a diferentes prácticas y comportamientos que le permiten superar, situaciones generadoras de quiebres en las relaciones en el escenario social que comparte; es de mencionar que la mayoría de los conflictos al interior de la organización comunal se suscitan por el incumplimiento a la ley 743, por lo cual es importante tener en cuenta la administración de Justicia comunal referida en los procesos de conciliación y de convivencia comunal.

#### **Comunicación comunal**

Hace referencia al proceso en el que el comunal y su organización son emisor o receptor de mensajes para interactuar no solamente al interior de la acción comunal sino con los diferentes actores del territorio.

## **Emprendimiento y sostenibilidad comunal**

Refiere a la competencia del comunal y de su organización para aprovechar oportunidades en las que, a partir de su conocimiento, iniciativa y creatividad, accede a diferentes recursos y posibilidades para desarrollar su objetivo, perdurando en el tiempo.

## **Formación y capacitación**

Refiere a los procesos que se desarrollan con la acción comunal para fortalecer, generar, transferir, conocimientos y habilidades, necesarios para el desempeño efectivo de su rol como facilitador del desarrollo territorial.

## **Gestión comunal**

Refiere a los diferentes aspectos de planeación, organización, ejecución, control y seguimiento de lo que ejecuta la organización comunal. Por tanto, la posibilidad de cumplir con estas etapas requiere del relacionamiento y de la mirada prospectiva que les permita orientarse al alcance de los objetivos y metas establecidas por la organización.

## **Identidad y valores comunales**

Se refiere a la expresión, al sentir, a los imaginarios y a las creencias, de los comunales en los territorios que hacen que su actuar sea de una manera determinada.

## **Liderazgo**

Refiere la competencia del comunal para ser facilitador en los roles de “gestor, educador, comunicador e investigador”, no sólo de la acción comunal sino del territorio en el que se encuentra.

### **Manejo jurídico y Normativo**

Refiere procesos de reconocimiento, manejo, interpretación y aplicabilidad del marco normativo y jurídico que tiene relación con lo comunal que determina no sólo el accionar comunal, sino también las relaciones de esta con otros actores

### **Participación comunal**

Refiere a las acciones para tomar parte de lo político, lo comunitario, los ciudadanos y lo social, con el objeto de alcanzar su incidencia y el ejercicio del poder propio en los procesos de desarrollo de su territorio.

### **Relacionamiento (Política y Gobierno)**

Refiere a la relación del comunal con actores de construcción del bien común y su incidencia en el ejercicio comunal.

### **Territorio comunal**

Referencia a las condiciones ambientales y de riesgo que tiene el territorio en el cual interactúa la acción comunal.

### **Trabajo en equipo (comunal)**

Refiere las diferentes acciones de los comunales que les facilita interactuar e interrelacionarse de manera colectiva, coordinada y basada en la confianza con el propósito común de construir comunidad

### **Uso y apropiación de las TIC**

Refiere la posibilidad de uso, manejo y disponibilidad de herramientas tecnológicas por parte de la acción comunal, para facilitar procesos de comunicación y de desarrollo de la organización.

## Marco metodológico.

El Departamento de Cundinamarca es una región con rasgos multiculturales importantes, es receptor de gran parte de la migración de pobladores de otras regiones del país, no sólo por encontrarse en este la capital del país sino porque es centro y corazón de desarrollo económico, político y social del país. Por tanto, observar cualquier situación problemática de su población y territorio, así como de los procesos políticos, económicos, culturales y sociales que allí se desarrollan, requiere una mirada holística que permita aproximarnos a la realidad, en este caso, la realidad comunal en el territorio cundinamarqués.

La organización comunal en Cundinamarca está presente en el 100% del territorio departamental, es una expresión organizada de la comunidad que materializa su ejercicio teniendo en cuenta las características propias de su territorio, en lo político, lo económico, lo culturales y lo social, por tanto, es similar en su estructura funcional pero muy diferente, según su ubicación geográfica, en cuanto a la forma como lleva a cabo su ejercicio.

Por lo tanto, al momento de definir la metodología del proceso de diagnóstico se hace necesario establecer los principales elementos que enmarcan la acción comunal y se constituyen como aspectos sobre los cuales se construye la política pública, estos son:

- El comunal como líder y vecino de la comunidad
- La organización comunal como expresión organizada de la comunidad
- La comunidad que habita dicho territorio o jurisdicción comunal

Definidos los aspectos centrales para la estimación de situaciones problemáticas y necesidades de la organización comunal y su ejercicio frente a la comunidad, se estructura el enfoque metodológico.

## Marco Normativo.

El marco normativo de la acción comunal en Colombia es, a diferencia de otros procesos de organización social, el más extenso y que a su vez se constituye como la columna vertebral la institución comunal, en más de 50 años de historia se han expedido 18 leyes y decretos con fuerza de ley, 37 decretos reglamentarios expedidos por el gobierno nacional y 16 resoluciones reglamentarias. (Maldonado, 2009)

A continuación, se describe brevemente el aporte que cada desarrollo normativo hace a la organización comunal en orden cronológico.

**Tabla 2.** Marco Normativo.

Norma	Aporte al desarrollo de la acción comunal en Colombia
Ley 19 de 1958	Formaliza la acción comunitaria y le da denominación de “acción comunal” a integración de vecinos de acuerdo con las normas que dispongan los concejos municipales para así asumir funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos.
Decreto 2263 de septiembre 5 de 1966	Se organiza y estimula la integración popular con la participación de pueblo, el gobierno y las entidades privadas, siendo la acción comunal una manifestación de ello.
Decreto ley 3159 de 1968	Se crea la Dirección general de integración y desarrollo de la comunidad, DIGIDEC, se crea el Fondo Comunal y el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.
Decreto 2070 de 1969	Señala la forma básica de organización y funcionamiento de las juntas.
Resolución 504 de 1970	Determina el contenido de los estatutos de las juntas de acción comunal
Decretos 835 y 836 de 1973	Se posibilita la creación de los organismos comunales de segundo y tercer grado (Asociaciones y Federaciones Departamentales,).
Decreto 300 de 1987 y la resolución 2070 de 1987.	Estructura la organización y funcionamiento de las organizaciones comunales. Se dispone que las juntas de acción comunal estarán constituidas por personas naturales mayores de 15 quince años que residan dentro del territorio de la misma. Entiendo por

	residencia el sitio donde la persona tenga la vivienda permanente o <i>desarrolle actividades económicas</i> . Así mismo, que ninguna persona podrá afiliarse a más de una Junta de Acción Comunal. Se amplía el periodo de los dignatarios pasando de un año a cuatro.
Ley 52 de 1990	A través del artículo 3 se dispone que el otorgamiento, suspensión y cancelación de personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, asociaciones de acción comunal de carácter local o departamental será competencia de los Gobernadores, del Alcalde del D. E. de Bogotá
Constitución Política de Colombia	Artículo 38 garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, así mismo el artículo 103 define que “el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales”.
Decreto 646 de 1992	Por el cual se reglamentan los artículos 20, 21 y 24 de la Ley 52 de 1990 y se determina la constitución, composición y funciones del Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad
Ley 134 de 1994	Se crea el Fondo para la Participación Ciudadana a través del cual se busca financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta Ley, así como el

	análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se le otorgan funciones, a los municipios de categoría primera y especial, de asignación, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones.
Ley 199 de 1995	Por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior se modifica su estructura orgánica asumiendo la ordenación del gasto del Fondo para la Participación Ciudadana y teniendo a funcionario de planta del mismo Ministerio para que se hagan cargo de su funcionamiento.
Decreto 1685 de 1997	Por el cual se ordena la fusión del Fondo para la Participación Ciudadana al Fondo de Desarrollo Comunal.
Decreto 2546 de 1999	Mediante este decreto nuevamente se le cambia el nombre al Fondo de Desarrollo Comunal llamándose ahora Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático, este no contará con dependencias ni planta de personal propia.
Ley 743 de 2002	Busca promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.

	Así mismo, se definen los principios y fundamentos del desarrollo de la comunidad.
Decreto reglamentario 2350 de 2003	Orienta la constitución de organismos comunales en las capitales de departamento y en la capital de la República – Bogotá, el número mínimo de afiliados, número de juntas por territorio, requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica y las condiciones para ser delegado ante un organismo de grado superior, así mismo se definen las actuaciones de la comisión de convivencia y conciliación.
Decreto 695 de 2003	Se cambia la denominación del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático a Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia y se asignan nuevas funciones.
Decreto 3930 de 2004	Se establece un nuevo término para que los organismos de acción comunal adecuen sus estatutos, decir, se amplía por 6 meses adicional el plazo dispuesto por el decreto 2350 de 2003 que era de un año.
Decreto 4530 de 2008	Se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones y se crea la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal y se definen sus funciones.
Decreto reglamentario 890 de 2008	Se reglamenta los artículos 36, 47 y 50 de la Ley 743 de 2002 en lo concerniente a labor de inspección, vigilancia y control. Se definen la vigilancia, inspección y control que realiza el Estado sobre las JAC, las autoridades competentes para ejercer dicha labor así como las finalidades y facultades de estas autoridades, finalmente lo relacionado con las

	conductas susceptibles de investigación y sanción junto con su procedimiento.
--	---

## Enfoques.

*“Abordar los enfoques de investigación en el terreno de las ciencias humanas, remite a mirar tanto la realidad misma como la forma de producir, intencionada y metódicamente, conocimiento sobre ella. (Casilimas, 2002)*

Como se hizo referencia anteriormente, la construcción de la política de la acción comunal en Cundinamarca, como proceso de investigación social sugiere un abordaje holístico que considere los diferentes aspectos del quehacer comunal, tales como el comunal, la organización comunal y la comunidad que habita el territorio comunal, centrandose especial atención en el **“ser comunal”**, es decir, las personas que integran las diferentes Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria existentes en el territorio departamental, en cuanto a sus valores, principios, su identidad y su cultura.

Berger & Luckman (1987), en su texto la construcción social de la realidad, retoman una conceptualización planteada inicialmente en el plano filosófico por Edmund Husserl y posteriormente en el campo sociológico por Alfred Schutz, desarrollan desde una perspectiva fenomenológica la tesis según la cual los seres humanos son los autores de la realidad materializada en las instituciones sociales a través de un proceso de “sedimentación” mediante el cual personas particulares unidas por un sistema lingüístico y cultural (simbólico) le dan un soporte intersubjetivo al orden institucional existente o en construcción.

Dicho de otra manera, la realidad social no es una cosa que exista con independencia del pensamiento, de la interacción y del lenguaje de los seres humanos, por el contrario, es una realidad que se materializa a través de esos tres medios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se decide configurar una metodología que considere a i) la organización comunal como manifestación organizada de la sociedad, ii) los comunales como pobladores urbanos y rurales de las diferentes provincias y municipios de Cundinamarca sujetos de derechos y obligaciones para con el Estado, y finalmente

iii) las relaciones de la organización comunal en el ámbito público y privado del nivel municipal, departamental y nacional.

### **ARTICULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)**

En la actualidad, la Gobernación de Cundinamarca realiza la formulación de varias políticas públicas departamentales teniendo en cuenta su interrelación e integralidad con los ODS.

la Línea Base de Objetivos de Desarrollo del Sostenible para el Departamento de Cundinamarca que se realizó en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde ubica políticas de paz, participación comunal, transparencia y acción comunal dentro de la Esfera *Paz-ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*.

A partir de esa línea base y analizando los objetivos propios de la organización comunal previstos en la Ley 742 de 2002 se identificaron otros ODS a los cuales el ejercicio comunal podría aportar positivamente. Los objetivos descritos a continuación hacen parte de un ejercicio inicial que será validado en el proceso de formulación de la política. ***Ver tabla 2. Articulación con los objetivos de desarrollo sostenible.***

**Tabla 3.** Articulación con los objetivos de desarrollo sostenible.

<b>Articulación con los objetivos de desarrollo sostenible.</b>			
<b>ODS</b>	<b>META</b>	<b>INDICADOR</b>	<b>ARTICULACIÓN (LEY 743 DE 2002)</b>
 <p>Objetivo 4. <b>Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos</b></p>	<p><b>4.3</b> De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria</p> <p><b>4.4</b> De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.</p>	<p><b>4.3.1</b> Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica en los últimos 12 meses, desglosada por sexo</p> <p><b>4.4.1</b> Proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), desglosada por tipo de competencia técnica.</p>	<p><b>Artículo 19. b)</b> Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;</p>

 <p>Objetivo 5. <b>Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas</b></p>	<p><b>Meta 5.5</b> Participación de las mujeres en la vida política, económica y pública.</p>	<p><b>5.5.2</b> Proporción de mujeres en cargos directivos</p>	<p><b>n)</b> Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la acción comunal;</p>
 <p>Objetivo 6. <b>Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos</b></p>	<p><b>Meta 6.1</b> De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos</p>	<p><b>6.1.1</b> Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos</p>	<p><b>o)</b> Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción</p>
<p><b>Meta 6.4</b> De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir</p>	<p><b>6.4.1</b> Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo</p>		

	considerablemente el número de personas que sufren falta de agua		
 <p>Objetivo 7. <b>Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos</b></p>	<p><b>Meta 7.1</b> De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos</p>	<p><b>7.1.1</b> Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad</p> <p><b>7.1.2</b> Proporción de la población cuya fuente primaria de energía son los combustibles y tecnologías limpios</p>	
 <p>Objetivo 8. <b>Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el</b></p>	<p><b>Meta 8.9</b> Políticas encaminadas a promover turismo sostenible, empleo, cultura y productos locales.</p>	<p><b>8.9.2</b> Proporción de empleos en el sector del turismo sostenible respecto del total de empleos del turismo</p>	<p><b>g)</b> Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales</p>

<p><b>empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos</b></p>			
<p>    <b>Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación</b> </p>	<p><b>9.1</b> Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos</p>	<p><b>9.1.1</b> Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año</p>	<p><b>e)</b> Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario</p> <p><b>f)</b> Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes</p>

			comunitarios y territoriales de desarrollo
 <p>Objetivo 10. <b>Reducir la desigualdad en los países y entre ellos</b></p>	<p><b>Meta 10.3</b> Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto</p>	<p><b>10.3.1</b> Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos</p>	<p>i) Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad dentro de un clima de respeto y tolerancia</p> <p>l) Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente consagrados en la Constitución y la ley</p>

 <p>Objetivo 11. <b>Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</b></p>	<p><b>Meta 11.3</b> De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los</p>	<p><b>11.3.2</b> Proporción de ciudades que cuentan con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas y funcionan con regularidad y democráticamente</p>	<p><b>o)</b> Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción</p>
	<p><b>11.6</b> De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo</p>	<p><b>11.6.1</b> Proporción de desechos sólidos urbanos recogidos periódicamente y con una descarga final adecuada respecto del total de desechos sólidos urbanos generados, desglosada por ciudad</p>	

 <p>Objetivo 12. <b>Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles</b></p>	<p><b>12.8</b> De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza</p>	<p><b>12.8.1</b> Grado en que i) la educación para la ciudadanía mundial y ii) la educación para el desarrollo sostenible (incluida la educación sobre el cambio climático) se incorporan en a) las políticas nacionales de educación, b) los planes de estudio, c) la formación del profesorado y d) la evaluación de los estudiantes</p>	<p>j) Lograr que la comunidad esté permanentemente informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo</p>
 <p>Objetivo 15. <b>Proteger, restablecer y promover el uso</b></p>	<p><b>15.2</b> De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar</p>	<p><b>15.2.1</b> Avances hacia la gestión forestal sostenible</p>	<p>i) Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad</p>

<p><b>sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación</b></p>	<p>considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial</p>		<p>dentro de un clima de respeto y tolerancia</p>
<p></p> <p>Objetivo 16. <b>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos</b></p>	<p><b>16.7</b> Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades</p>	<p><b>16.7.2</b> Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población</p>	<p><b>a)</b> Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa</p> <p><b>b)</b> Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia</p>

<p><b>los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</b></p>			
--	--	--	--

(Instituto Departamental de Acción Comunal, Autoría Propia., 2018) *Información extraída de* (Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), s.f.) .

Cabe mencionar que por medio del Conpes 3918 de 2018, permite al gobierno colombiano implementar en sus planes y políticas de orden nacional y territorial la implementación de acciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible ODS . Para ello muestra la importancia de articular las instituciones y los diferentes actores para tal fin.

## **POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN COMUNAL DE CUNDINAMARCA.**

### **I. El empoderamiento e incidencia de la acción comunal en Cundinamarca: una necesidad que pasa por su fortalecimiento democrático.**

La acción comunal se constituye como una de las manifestaciones más propias del modelo de democracia participativa establecido en la Constitución Política de 1991. El constituyente de entonces pretendió ampliar los espacios de deliberación, participación y decisión de la ciudadanía frente a los asuntos públicos. Así entonces, se pasó de un esquema basado -mayoritariamente- en la representación a través de delegados en cargos unipersonales y corporaciones colegiadas a uno que pretende mayor incidencia directa del ciudadano a través de los mecanismos de participación, el ejercicio del control de lo público y el involucramiento frente a las decisiones públicas más próximas al ciudadano.

En este sentido, la Ley 743 de 2002 reguló lo pertinente a la forma de organización social de la acción comunal. La definió como una “expresión social organizada, autónoma y solidaria (artículo 6º) cuyo objetivo básico es la promoción del desarrollo integral, sostenible y solidario de la comunidad. Por su parte, el artículo 1º señala las características propias de los organismos de la acción comunal en tanto se da como un modelo democrático, participativo, moderno y representativo de la comunidad.

Esta breve alusión tanto al concepto originario, sus elementos naturales como al propósito de la acción comunal, resultan indispensables al momento de estructurar el problema público que pretende ser resuelto con la presente política pública de conformidad con los resultados que fueron obtenidos en el documento técnico de diagnóstico, los cuales se estudiarán detalladamente más adelante.

## II. Estado del arte, antecedentes y análisis del proceso diagnóstico.

A lo largo de los 116 municipios del departamento de Cundinamarca se encuentran constituidas más de 4,579 juntas de acción comunal, las cuales -como se referenció anteriormente- agrupan a más de 371,000 ciudadanos afiliados.

No obstante, las cifras obtenidas a través del trabajo de diagnóstico demuestran que, a pesar del alto número de juntas en el departamento, estas, en gran medida, no están logrando cumplir con sus elementos esenciales para constituirse como organizaciones democráticas, modernas, participativas y representativas, lo cual ha implicado una baja incidencia en el desarrollo de la comunidad y en el empoderamiento ciudadano alrededor de estas.

El proceso de diagnóstico realizado por el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca (IDACO), en el cual se adelantó un amplio proceso participativo en términos de población alcanzada y despliegue territorial, demuestran con cifras una necesidad de fortalecer los elementos y capacidades de democratización de la acción comunal en el departamento ya que esta situación se encuentra limitando los niveles de incidencia en el desarrollo de las comunidades.

Como se demuestra de manera absolutamente detallada en el documento técnico de la política pública que describe el proceso de diagnóstico, este contó con una metodología de participación que incluyó no sólo los sectores o la población primordialmente objetivo, sino adicionalmente, implicó un trabajo conjunto con autoridades nacionales y departamentales que tienen algún grado de competencia o responsabilidades en la acción comunal.

Así mismo, se adelantó una encuesta virtual con el fin de conocer las percepciones de la ciudadanía en general en relación con las funciones de la acción comunal y su trabajo como actores de desarrollo dentro de las comunidades.

De esta manera se adelantaron 12 mesas con población comunal con el fin de entender desde la misma experiencia de los comunales las problemáticas, barreras y dificultades que atraviesa la acción comunal en Cundinamarca. En estas mesas participaron 1010 comunales de 653 juntas de acción comunal y se logró una convocatoria de los 116 de municipios del departamento.

Por su parte, las institucionales se dividieron en dos; (i) autoridades del orden nacional y (ii) entidades departamentales. En la mesa nacional se realizó un trabajo junto con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Tecnología, Información y Comunicación, el Ministerio de Cultura, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

En cuanto a los participantes de la mesa departamental se trabajó con 27 entidades de manera transversal a través de todas las secretarías, así como los institutos de Recreación y Deporte y de Cultura y Turismo, la Agencia para la Paz y el Posconflicto y la Unidad Administrativa para la Gestión del Riesgo y Desastres.

Adicionalmente, el proceso contó con la participación de académicos y expertos en el tema pertenecientes a las instituciones de educación superior de mayor reconocimiento en el país como la Universidad Nacional, la Universidad Externad de Colombia, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, la Escuela Superior de Administración Pública, entre otros.

Los resultados del proceso diagnóstico dieron lugar a la identificación de varias barreras y dificultades que se encuentran limitando el ejercicio adecuado de la acción comunal, las cuales se ven reflejados en determinados efectos producidos por causas que -en algunas ocasiones- resultan ser estructurales no sólo en términos institucionales, sino culturales.

El estudio de los resultados implica un ejercicio analítico con el fin de identificar un único macro problema que responda a unos elementos que lo componen y que, a la vez, genere acciones que busquen atacar las causas del problema.

Así entonces, tal como se puede observar en la diagramación del árbol de problemas se identificaron once (11) temáticas críticas de demandas sociales, las cuales configuran las causas que generan situaciones o efectos contrarios negativos y que consecuentemente, se encuentran impidiendo el correcto funcionamiento de las juntas como actores de cambio, incidencia y promotores de desarrollo comunitario.

Las siguientes son las 11 temáticas críticas que generan barreras en la organización comunal de Cundinamarca: **Solidaridad:** Mayor espíritu en la labor comunal e interés en lo social por parte de la acción comunal.

- **Liderazgo:** Mayor participación de la comunidad. De mujeres y jóvenes.
- **Formación:** Mayor capacitación y facilidades de acceso a educación superior.
- **Transparencia:** Conocimiento de oferta, institucional y Credibilidad en la organización comunal.
- **Normatividad:** Respetar la normatividad de la organización comunal.
- **Gestión de Proyectos:** Fortalecer relacionamiento con entidades para la gestión de proyectos.
- **Seguridad:** Respeto de derechos humanos a líderes, a la comunidad y a comunales.
- **Memoria del territorio:** Fortalecer el sentido de pertenencia del territorio.
- **Innovación social:** Fortalecer la visión de la organización comunal con el fin de atender problemas actuales.
- **Sostenibilidad de la acción comunal:** Mayores Proyectos de Inversión y fortalecimiento en la generación de empresa.
- **Organización Comunal:** Fortalecimiento interno de la organización comunal.

Las deficiencia o dificultades en cada uno de las temáticas críticas señaladas se convierten en las causas directas y principales que generan efectos perversos en el funcionamiento de la acción comunal. Solo por citar alguno de los ejemplos de las consecuencias de estos déficits, se encuentra: (i) la poca participación de mujeres en roles directivos de las JAC, (ii) la generación de violencia de genero en espacios comunales, (iii) bajo nivel de oportunidad frente a la generación de empresa y su fortalecimiento, (iv) debilitamiento de la acción comunal con respecto al propósito de la organización, (v) desconocimiento de programas de formación en proyecto y gestión de recursos, (vi) desmotivación de los comunales por cumplir con

obligatoriedad de la norma, (vii) conflicto internos y politización en la organización, entre otros que se identifican en el árbol de problemas que se adjunta al presente documento.

### **III. Estructuración del macro problema de la acción comunal en Cundinamarca.**

Una vez estudiados los resultados obtenidos en el marco del proceso diagnóstico en particular aquellos indicadores o causas que se consideran críticas y que por lo tanto, están convirtiéndose en circunstancias generadoras de barreras, obstáculos e impedimentos para el pleno funcionamiento y ejercicio de la acción comunal en Cundinamarca, resulta necesario analizar y sintetizar dichas causas con el fin de crear acciones que apunten al fortalecimiento capacidades de la acción comunal.

Las once (11) temáticas críticas que han sido identificadas develan que la organización comunal en el departamento tiene deficiencias en sus elementos de democratización, los cuales están resultando en una baja capacidad de incidencia por parte de estas en el desarrollo de sus territorios y comunidades.

Cada una de las temáticas críticas responden a uno o varios de los elementos propios de las organizaciones democráticas por lo que sus debilidades detectadas demuestran la existencia de problemáticas en los niveles de democratización de la acción comunal.

El término de *deficiente o baja democratización* de la acción comunal recoge los cuatro (4) diferentes elementos que han sido identificados en los estudios y permiten señalar la existencia de una problemática social que requiere de la formulación de una política pública integral que apunte a crear soluciones innovadoras que permitan -como se explicará más adelante- el mejoramiento de la experiencia comunal (experiencia de usuario) para alcanzar los objetivos de impacto pretendidos en el desarrollo comunitario.

La medición de los niveles de democratización de la acción comunal se fundamenta en cuatro elementos que son considerados como básicos frente a cualquier órgano, institución o sistema que pretenda denominarse como “democrático”. Estos factores son: (i) representatividad, (ii) fortaleza institucional, (iii) legitimidad y (iv) transparencia, comunicación e innovación. El establecimiento de dichos elementos no resulta ser una definición arbitraria. Si bien el concepto de “*democratización*” ha sido sumamente debatido en la doctrina especializada y por lo tanto, existen múltiples interpretaciones en relación con su definición y los elementos esenciales, sí es posible identificar ciertas características naturales, comunes y mínimas.<sup>1</sup>

En primer lugar, una organización será democrática en cuanto represente en la mayor medida posible a los diferentes sectores de la comunidad. La representatividad es un asunto esencial dentro del concepto básico liberal de democracia, en tanto en este se fundamenta la idea de decisiones públicas conjuntas a través de órganos que incluyen los intereses, opciones y opiniones de la sociedad.

En el caso particular de la acción comunal, como se detallará a continuación, las debilidades en las competencias de representatividad, se encuentran reflejadas en los indicadores relacionados con el liderazgo y la seguridad. Baja participación de la comunidad en general y particularmente, de mujeres y jóvenes -tal como se describe en el indicador de liderazgo- es un escenario típico de debilidades en la representatividad de la acción comunal. Consecuentemente, las debilidades en términos de entorno seguro son indispensable para aumentar la participación. El fortalecimiento de la protección de los derechos humanos, no sólo de amenazas en asuntos de orden público, sino de violencias internas de la sociedad frente a los grupos de mayor vulneración, resulta indispensable para generar entornos seguros que permitan el aumento de los niveles de representatividad de la acción comunal.

En segundo lugar, la legitimidad es un asunto propio de las instituciones democráticas (O'Donnell, 1993&Cappendge, 2011), en tanto sólo a partir del

---

<sup>1</sup> Ver, entre otros.: (i) O'Donnell, Guillermo. Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad No. 128. Diciembre 1993 y (ii) Cappendge, Michael & Gerring, John, Conceptualizing and measuring democracy: A New Approach. (2011)

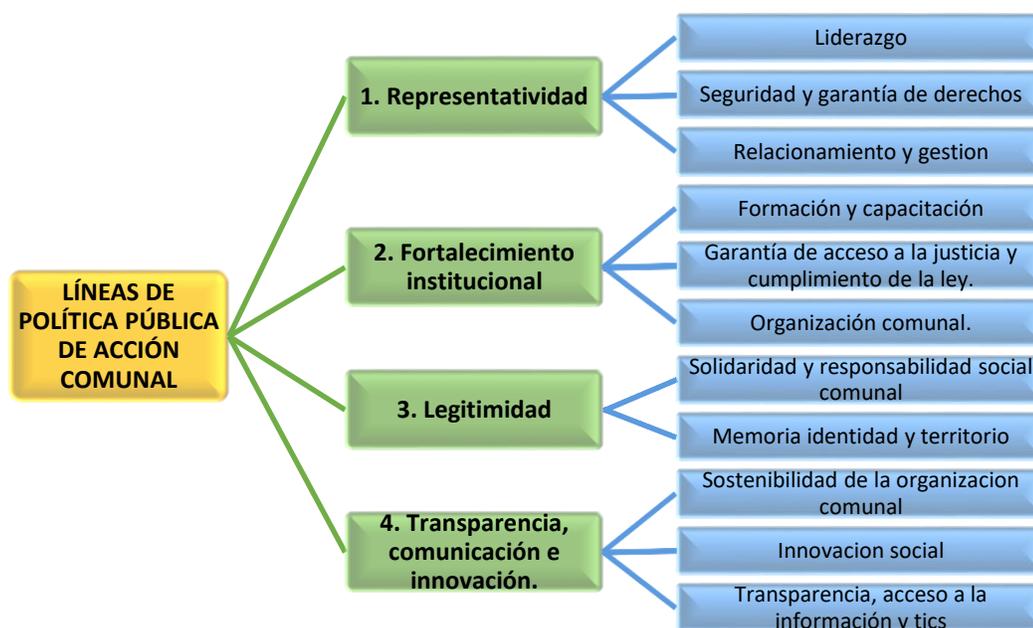
reconocimiento comunitario a la misma podrán actuar las organizaciones como representantes de la comunidad. En este asunto es necesario un sentimiento de identidad entre la comunidad con la institución y de esta con el territorio. Como se señalará, este elemento de democratización se estructura con lo evidenciado en los indicadores relacionados con la *solidaridad y memoria del territorio* a los que se hace alusión en el proceso de diagnóstico. La ausencia de espíritu en la labor comunal por parte de la comunidad y el escaso interés de la ciudadanía en los temas sociales de su comunidad a los que se hace referencia en el indicador de *solidaridad*, son situaciones propias de instituciones con debilidades en su componente de legitimidad. Esto debido a que la comunidad no reconoce en esta organización un sentido de identidad ni un vehículo de confianza para generar acciones en beneficio de aquella. Igual sentido, ocurre con el componente denominado *memoria del territorio* en el cual se develan las falencias de la organización comunal en el sentido de pertenencia del territorio. Los sentimientos de identidad frente a las juntas de acción comunal por parte de la ciudadanía, así como la pertenencia o apropiación del territorio, son elementos propios de las debilidades en términos de legitimidad.

El tercer componente de la democratización de cualquier sistema es el fortalecimiento de su institucionalidad (Mansfield & Snyder, 2003). La fortaleza de la instituciones permite que a través de estas se canalicen las demandas de la comunidad. En el caso específico de la organización comunal de Cundinamarca, se puede evidenciar una debilidad en este asunto como consecuencia de tres de los indicadores resultantes del proceso de diagnóstico: (i) formación, (ii) normatividad y (iii) organización comunal. Como se detalla en el documento técnico, se encuentran falencias y debilidades en las competencias de la acción comunal en relación con el conocimiento y cumplimiento de la normatividad, en los niveles de capacitación y en el funcionamiento interno de las juntas. Todos estos efectos son producto de un bajo fortalecimiento institucional de la organización comunal que debe de manera transversal buscar alternativas de solución.

Por último, se encuentra el componente de *transparencia, comunicación e innovación*. La academia de manera profusa ha demostrado la relación entre los

conceptos de 'responsabilidad' y 'control' con los niveles de democratización de un sistema (Warren, 2014). De esta manera, el proceso de diagnóstico develó falencias en las competencias de la organización comunal en términos de (i) credibilidad en las juntas, (ii) respuestas adecuadas a través de proyectos a las necesidades modernas de la comunidad, (iii) gestión de proyectos y (iv) comunicación con la comunidad. La transparencia para demostrar el funcionamiento interno de la acción comunal y en el ejercicio de la actividad política, resultan ser elementos esenciales en términos de control y responsabilidad frente a los miembros comunales como a la ciudadanía en general. Íntimamente ligado con esto se encuentra las deficiencias de comunicación de la organización y su debilidad es acoplarse y entender las demandas de la comunidad que implica necesidades distintas a la de hace una década y por lo tanto, requiere de proyectos de innovación que puedan adecuadamente responder a la ciudadanía y el territorio dependiendo del concepto particular.

A continuación se desarrollan cada uno de ellos en términos de medición para demostrar cómo sustentan o fundamentan la estructuración del presente problema con base en las causas agrupadas en las mencionadas once (11) temáticas que se construyeron como consecuencia del proceso diagnóstico.



## a) Representatividad

Un primer elemento esencial en la medición de los niveles de democratización de cualquier organización y en el caso particular de las juntas de la acción comunal, hace referencia a la *representatividad* que en los organismos comunales.

Dentro de este primer componente de se recogen por unidad temática las causas producidas por los efectos relacionados con las temáticas de liderazgo y seguridad detectadas en el proceso de diagnóstico. En ellas se identificaron efectos como una poca participación de la comunidad en las actividades de la organización y especialmente, una baja representación de jóvenes y mujeres como miembros de las juntas y en los cargos directivos de las mismas.

Por ejemplo, la representatividad al interior de las juntas en términos de contar con participación de los diferentes sectores poblacionales se convierte en un asunto a subrayar. Como lo señalan las cifras obtenidas en los procesos de participación a través de las mesas de dialogo realizadas por IDACO, sólo 2.1% de la población comunal del departamento participante es menor de 20 años. Incluso, ampliando de los rangos de juventud establecidos hasta 34 años, se obtiene una cifra baja de 13,5%. En contraste, las personas mayores de 55 años representarían -de acuerdo con los datos obtenidos- cerca del 45.2% de la población comunal en el departamento<sup>2</sup>.

Por su parte, estos bajos niveles de participación en determinados sectores poblacionales generan la reproducción de factores de violencia y estigmatizadores de la sociedad. Así entonces, se observó en el proceso de diagnóstico la existencia de factores de violencia de género y vulneraciones de derechos humanos.

En el caso particular del departamento de Cundinamarca, en el cual se han logrado importantes niveles de orden público y construcción de paz y que -de acuerdo con los mismos resultados entregados por la población comunal- no existen problemas de amenazas contra la vida e integridad de los comunales, los factores asociados a la violencia contra estos se encuentran derivados de un ambiente

<sup>2</sup> Tabla 9. Documento Técnico PPAC.

cultural producto de la baja participación y empoderamiento de la mujer en la organización comunal.

Así entonces, este primer componente de la democratización se encuentra estructurado con base en los efectos relacionados con el liderazgo y seguridad identificados por parte del proceso diagnóstico. Ambos componentes configuran el elemento de “*representatividad*” al que se ha hecho referencia en tanto hacen alusión a (i) las debilidades encontradas en términos de participación de la comunidad particularmente, de mujeres y jóvenes y (ii) a las deficiencias sobre el respeto de los derechos humanos a líderes y comunales. La seguridad se convierte en un elemento fundante que permite la representatividad toda vez que se convierte en un requisito sin el cual no se generarían las condiciones mínimas de participación.

Sin embargo, la representatividad no sólo resulta un asunto al interior de las organizaciones comunales, también implica una valoración en relación con el conjunto de la sociedad. De esta manera, en el departamento de Cundinamarca el 72% de las juntas de acción comunal se encuentran ubicadas en la zona rural, mientras el 28% de estas están en los cascos urbanos. Si bien el Departamento, tiene una distribución territorial mayoritariamente rural, esto no implica que tenga una población mayoritariamente en dichas zonas. Por el contrario, las cifras presentadas y proyectadas por el Departamento Nacional de Estadística Nacional muestran que en Cundinamarca cerca del 67% de los cundinamarqueses viven en zonas urbanas, mientras poco más del 30% lo hacen en la ruralidad<sup>3</sup>. Incluso, esta brecha va creciendo año a año ya que las cifras demuestran que crecimiento poblacional a través de nuevos nacimientos en cascos urbanos tienen una proporción cercana de 2:1 con respecto en las zonas rurales. Lo anterior demuestra una nueva debilidad representativa de las juntas de acción comunal en Cundinamarca, en tanto existe una sobre representación en las zonas rurales, si esta es comparada con la distribución demográfica del departamento.

Resulta claro que la acción comunal debe trabajar en el mejoramiento de la representatividad de sectores poblacionales tradicionalmente marginados o

<sup>3</sup> DANE. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Cundinamarca%2015.pdf>

discriminados, lo cual permitirá que la organización comunal efectivamente sea un reflejo de la sociedad de la cual hacen parte todos los ciudadanos y ciudadanas en igualdad de condiciones. Esta problemática de la representatividad está íntimamente ligada con los efectos en relación a la seguridad ya que, en el departamento de Cundinamarca, este factor se encuentra asociado con vulneración de derechos fundamentales por conductas violentas de género.

## b) Fortalecimiento institucional

Un segundo elemento configurativo de la *democratización* de las juntas de acción comunal se denomina como *fortaleza institucional*. En este se deben medir factores relacionados con el funcionamiento de los órganos que hace parte de la acción comunal, tanto en su nivel de dirección, como aquellas comisiones misionales y el cumplimiento de requisitos procedimentales.

Es así como este componente de la democratización está compuesto por las temáticas detectadas en relación con la (i) formación, (ii) normatividad y (iii) organización comunal. A través de estas causas se afecta la institucionalidad de la acción comunal ya que se desconoce y se incumple la ley en términos de realización de asambleas, requisitos de selección de dignatarios, procedimientos y capacitaciones del comunal.

En Cundinamarca, más del 57% de los comunales no conocen la misión, objetivos y visión la organización comunal<sup>4</sup>, de conformidad con los resultados objetivos en las mesas de trabajo realizadas. Más del 56% de los comunales participantes reconocen tener muy poco o ningún conocimiento de frente a los estatutos de sus respectivas juntas<sup>5</sup>.

Esos niveles de bajo conocimiento organizacional por parte de los propios comunales ahondan el elemento de *fortaleza institucional* cuando se observa el funcionamiento de los órganos de dirección y de los dignatarios de las juntas. Se encuentra que el 45% de los comunales desconocen el proceso de convocatoria y

<sup>4</sup> Ilustración No. 19

<sup>5</sup> Ilustración No. 18 – Tabla 22

periodicidad de las asambleas generales; cerca del 40% señala que las decisiones de las juntas nunca o solo algunas veces toman sus decisiones según sus normas y reglamentos. Por su parte, sólo el 8% de las comunales encuestados señalan que los dignatarios de sus juntas fueron elegidos por la Asamblea General y 70% no saben o están en desacuerdo de que estos cumplan con los requisitos para desempeñar dicha labor.

En igual sentido, la debilidad institucional se muestra en datos como: (i) 56% no sabe o está en desacuerdo con que las actas de constitución y de elección de directivas cumpla con los requisitos de ley, (ii) 61% de los comunales no saben o están en desacuerdo con sus los dignatarios se encuentren cumpliendo con los requisitos para su labor y (iii) existe más del 45% de desacuerdo con el cumplimiento de los principios de la acción comunal<sup>6</sup>.

Así mismo, la *experiencia comunal* -término que se desarrollará en detalle más adelante- muestra debilidades en las cifras. De conformidad con los datos arrojados en proceso participativo con la población objetivo, 72% de los comunales participantes consideran que no gozan de los derechos y oportunidades que trae su afiliación o se muestran desconocedores frente a los mismos.

La debilidad institucional se refleja no sólo en factores relacionados con la organización interna de las juntas, sino adicionalmente, en su capacidad de planeación en la gestión de proyectos y articulación con las entidades públicas. Los datos arrojaron que más del 77% de los comunales no conocen o conocen muy poco cómo gestionar proyectos ante las alcaldías municipales; lo propio ocurre con el 80% de los comunales encuestados frente a la gestión de proyectos ante la Gobernación.

Lo anterior se reafirma al analizar los datos en relación con el número de proyectos que efectivamente han gestionado ante entidades públicas. En ese sentido, los comunales cundinamarqueses presentan una baja presentación y gestión de proyectos en favor del desarrollo comunitario. De acuerdo con las cifras de las mesas de trabajo, el 23,1% de las JAC no han gestionado un solo proyecto

<sup>6</sup> Ilustración No. 40.

comunitario y 65,4% han realizado entre 1 y 5 proyectos. Menos del 4% han gestionado más de 10 proyectos.

### c) Legitimidad

De otro lado, en los estudios de democratización de instituciones una de las temáticas más relevantes es la *legitimidad* que estas mismas tengan. La literatura académica especializada sobre el tema ha definido que “*la legitimidad que se consolida a través de la construcción misma de las relaciones de poder*” (Jaramillo, 2009)<sup>7</sup>.

De acuerdo con el diagnóstico descrito en el acápite anterior, dos factores componentes este elemento de legitimidad en el marco de la democratización de la acción comunal: (i) solidaridad y (ii) memoria del territorio. En cuanto al elemento solidario se encontró una percepción de ausencia de espíritu por la labor comunal y bajo interés por lo social que rompe la confianza y la relación entre el objetivo de la organización comunal y la comunidad. Así mismo, se reflejó una imagen de ausencia de sentido de pertenencia con el territorio y el desarrollo de su entorno comunitario.

En cuanto a la legitimidad interna o exclusiva de los dignatarios, se encuentra que 74% de los comunales consideran que estos no fueron elegidos por la Asamblea General<sup>8</sup>. Más aún, solo 17% estaría de acuerdo en afirmar que en las asambleas generales participa el 80% de los delegados, dejando así un bajo nivel de participación y por ende de legitimidad frente a las decisiones que en ellas se tomen.

No obstante, en el caso particular, la legitimidad -una vez más- no se limita a las relaciones internas con los dignatarios comunales, sino muy importante en la relación entre las juntas -como órganos de representación democrática- y la comunidad. Datos señalan debilidades en esa relación *comunidad-junta* que se alejan del “deber ser” institucional. Por ejemplo, de acuerdo con los datos diagnósticos más del 33% encuentra que los ciudadanos no participan en las juntas

<sup>7</sup> <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/cambiantales/tesis18.pdf>

<sup>8</sup> Ilustración No. 36

de acción comunal por desinterés en el tema. Por su parte, 31% de estos mismos muestran que la ciudadanía no se involucra en la acción comunal en tanto no consideran a esta forma de organización como un medio para solucionar los problemas comunitarios o que tenga alguna efectividad sobre su desarrollo<sup>9</sup>.

También resulta sumamente interesante mencionar las cifras en relación con las dificultades de los comunales para su ejercicio, en tanto confirman -una vez más- una especie de ruptura entre juntas y comunidad. Así entonces, se encuentra que la principal dificultad está en el desinterés de los propios comunales por la organización, pero seguido por el “bajo apoyo de la comunidad”, el cual a juicio de más del 11% de los comunales resulta una de sus principales barreras para su función<sup>10</sup>.

En relación con la *legitimidad* como un elemento constitutivo de la democratización, resulta pertinente hacer alusión a datos de percepción de la comunidad. En estos se encuentra que el 70% de personas no comunales que fueron encuestadas virtualmente a través de la etapa de diagnóstico señalan como una línea problemática de la acción comunal la ausencia de liderazgo y participación de las mismas.

#### **d) Transparencia, comunicación e innovación**

Por último, los datos en relación con la transparencia, comunicación e innovación de las juntas de acción comunal afectan sus niveles de democratización y por ende, de empoderamiento e incidencia en el desarrollo local. Este elemento se constituye como de la esencia de la democratización institucional en tanto la comunidad siempre exige de las organizaciones que los representan o pretenden adelantar acciones en pro de la comunidad que estos puedan ser objeto de control y fiscalización por parte de los ciudadanos.

Así mismo, en el siglo XXI las instituciones u organizaciones deben responder a las nuevas necesidades y demandas de la comunidad en orden que estas

<sup>9</sup> Tabla 19.

<sup>10</sup> Tabla 20

continúen gozando de la anuencia comunitaria ya que lo que las identificará como democráticas es que efectivamente se estructuren como un camino viable para la solución de los problemas sociales de actualidad.

De acuerdo con los resultados obtenidos en las encuestas virtuales a no comunales, el 66% de los encuestados consideran como una de las principales líneas problemáticas la deficiente transparencias, acceso a la información y a nuevas tecnologías de comunicación.

Este elemento ha implicado una percepción ciudadana sobre la imposibilidad de ejercer control sobre las JAC e implicado -de acuerdo con los resultados diagnósticos- un descubrimiento en deficiencias de la acción comunal tanto interna, como hacía la comunidad.

Lo anterior ha generado -como se mostró con anterioridad- una baja de confianza tanto en la organización de la acción comunal, como en los dignatarios, quienes, de acuerdo a los resultados obtenidos, generan una percepción de “politización” y cooptación clientelista por parte de los actores políticos locales.

En este sentido, se evidencian altísimos niveles de percepción por parte de la ciudadanía frente a la ausencia de innovación social por parte de las JAS que repercuten en falta de confianza e interés en tanto, la ciudadanía lo percibe como desconexión entre sus problemáticas y necesidades y la labor realizada por los comunales. Es así como 77% de la comunidad encuestada encuentra que la innovación social es definitivamente una de las principales líneas problemáticas de la acción comunal.

## Síntesis

La organización comunal en el Departamento de Cundinamarca presenta una necesidad de fortalecimiento en sus niveles de democratización que se fundamenta bajo cuatro elementos básicos: (i) representatividad, (ii) fortalecimiento institucional, (iii) legitimidad y (iv) transparencia y comunicación.

Este problema se refleja en los porcentajes -que como se demostraron- señalan una baja renovación del liderazgo, baja representación de sectores

juveniles y de mujeres, desinterés por parte de la comunidad hacia las JAC e incluso, al interior de los propios comunales, baja capacidad de gestión de proyectos de impacto y desconfianza y desconexión de la ciudadanía con la labor comunal.

#### **IV. Objetivo: fortalecimiento de la democratización de la acción comunal en Cundinamarca que contribuya con la incidencia, innovación y la construcción de tejido social para el siglo XXI.**

La política pública de la acción comunal en Cundinamarca debe romper los paradigmas tradicionales y por lo tanto, debe traer acciones innovadoras que vayan más allá de una lógica de mejoramiento de la oferta institucional que en muchas ocasiones se limita a capacitaciones y campañas públicas.

Si bien este tipo de acciones resultan necesarias y complementarias, el centro de la política no puede limitarse únicamente a ellas ya que muchas veces no se logra o incluso, no se mide el objetivo deseado. Estas medidas terminan siendo evaluadas en un elemento meramente cuantitativo ya que se analiza el número de capacitaciones o campañas realizadas, pero no se logra medir si efectivamente hubo un cambio dentro de la cultura y las capacidades de la acción comunal.

Como se explicó, las dificultades encontradas en términos de representatividad, institucionalidad, legitimidad y transparencia son elementos propios de una debilidad de un elemento esencial de la acción comunal: la democratización. Todos y cada uno de los caracteres que fueron encontrados en el diagnóstico se recogen en la necesidad de fortalecer las capacidades democráticas de la acción comunal con el fin de aumentar en la incidencia del desarrollo de los territorios y de la comunidad que permitan la construcción del tejido social.

De esta manera, el **objetivo general** de la presente política pública es:

***Fortalecer la democratización de la acción comunal en Cundinamarca que contribuya con la incidencia, innovación y la construcción del tejido social para el siglo XXI.***

De este objetivo general se desprenden cinco (5) objetivos específicos:

1. Reafirmar el prestigio, orgullo y satisfacción de la experiencia comunal.

2. Fortalecer las capacidades de la acción comunal mediante actividades de formación y capacitación integral.

3. Fortalecer las capacidades institucionales de la acción de la acción comunal

4. Promover proyectos innovadores de desarrollo por parte de la acción comunal

5. Aumentar la incidencia de la acción comunal

#### IV. Ejes estratégicos de la acción comunal

Con el citado objetivo como norte de la política pública y la importancia de atacar las debilidades encontradas en la identificación del problema social, se plantea generar acciones de política pública bajo tres ejes estructurales o estratégicos:

- Experiencia comunal
- Ecosistema de incentivos para fortalecimiento de la incidencia comunitaria.
- Sistema Colectivo de Oferta Pública

##### 1. Eje de la Experiencia comunal

La *experiencia comunal* tiene como objetivo incrementar el sentido de pertenencia frente a la función comunal, se busca que ser parte de las juntas sea una experiencia deseada, reconocida y prestigiosa dentro de la comunidad. Se busca que a través de sus acciones se logren cambios en las dinámicas culturales tanto internas de la organización comunal como en la comunidad hacia la misma acción comunal con el fin de crear mayor nivel confianza y de apropiación.

Para este fin, las acciones enmarcadas bajo esta dimensión tienen que estar dirigidas a mejorar la situación actual en términos de su democratización para ser

más incluyentes, representativas, legitimadas y que se realice un ejercicio político (propio de la esencia de la acción comunal) transparente y generador de confianza ciudadana.

Este eje responde acuatro (4) lineamientos estratégicos:

- **Experiencia deseada, reconocida y prestigiosa.** Bajo el concepto de teorías económicas en las cuales es necesario hacer de la *experiencia de usuario*, una situación gratificante y prestigiosa de la cual los miembros de la comunidad quieran ser parte, desarrollar acciones tendientes a que se aumente el número de comunales en Cundinamarca, de legitimidad e imagen favorables de la organización.
- **Inclusión y representatividad.** Busca aumentar la participación de los grupos tradicionalmente marginados o no participantes de la organización comunal, igualmente, incluir protección y garantía de derechos humanos de sectores poblacionales de especial protección constitucional.
- **Generación de Confianza.** Aumentar la legitimidad de la organización comunal implica acciones tendientes al mejoramiento de su ejercicio tanto en la forma de administración, funcionamiento como en el natural propio desarrollo político y promotor propio de causas ciudadanas como lo es la organización comunal.
- **Ejercicio transparente y empoderado.** Desarrollar y fomentar capacidades de comunicación de la organización hacia la comunidad para el conocimiento de las labores sociales, políticas y económicas que estas desarrollan.

## 2. Eje de ecosistema de incentivos para la incidencia.

Las acciones en el marco de la dimensión del *ecosistema de incentivos* pretenden mejorar los niveles de efectividad de la incidencia para el desarrollo de la comunidad y fortalecer los lazos de conexión entre la ciudadanía y su junta de acción comunal.

Así entonces, estas políticas estarán estructuradas en clave de propiciar causas sociales innovadoras que permitan, por ejemplo, la creación de centros locales de desarrollo especializados y que aumenten los niveles de comunicación y arraigo con la comunidad.

Este eje se encuentra estructurado bajo cuatro lineamientos estratégicos:

- **Incidencia para el desarrollo.** Fomentar capacidades de mejoramiento de proyectos sociales y de generación empresarial dentro de la comunidad en búsqueda de aumentar la efectividad del trabajo de la organización comunal con respecto a desarrollo comunitario y generador de bienestar.
- **Fortalecimiento de lazos con la comunidad.** Fortalecer estrategias de acercamiento de la organización con la comunidad como un actor social constructor del tejido social y agente facilitador de reconciliación y paz.
- **Innovación social y de proyectos del Siglo XXI.** Pretende desarrollar acciones que permitan apuntar al fortalecimiento de las capacidades de la acción comunal - a través de incentivos- para la generación de proyectos sociales innovadores que contribuyan al desarrollo de su comunidad.
- **Comunicación estratégica, moderna e incluyente.** Busca desarrollar herramientas y capacidades de la organización comunal que impulsen el acercamiento comunitario, divulgación de su ejercicio, a través de mecanismos digitales actuales, y establecimiento de un plan de medios con mayores niveles de audiencia.

### 3. Eje del Sistema Colectivo de Oferta Pública

A través de este eje estratégico se pretende realizar una articulación con las entidades departamentales que de acuerdo su objetivo misional, puedan generar sinergias de acciones que fortalezcan las capacidades de la organización comunal.

Es así como este eje se compone de los siguientes dos (2) lineamientos estratégicos:

- **Armonía Institucional.** Se generar acciones institucionales para fortalecer articuladamente políticas con estricta relación con la acción comunal, como lo son las políticas públicas de participación ciudadana, gestión del riesgo, mujer, equidad de género e igualdad de oportunidades.
- **Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible.** Pretende generar herramientas de fortalecimiento y articulación institucional con las distintas secretarías y entidades descentralizadas que conforman la administración departamental, en desarrollo de proyectos de emprendimiento y desarrollo económico, culturales y de desarrollo sostenible.

## V. EVALUACIÓN Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE POLÍTICAS

Las alternativas de políticas que prepongan en el marco de cualquiera de las dos dimensiones señaladas se evaluarán con base en los siguientes criterios de selección:

- **Costo:** Valoración en términos de inversión pública por parte de la Gobernación.
- **Efectividad:** Valoración en términos de mejoramiento de los niveles de democratización e incidencia de la acción comunal.

- **Factibilidad técnica:** Valoración en términos de la capacidad institucional para su implementación en cumplimiento del marco
- **Aceptación en grupos/sectores de interés:** Valoración en términos de niveles de apoyo u oposición por parte de los sectores o grupos de interés en el marco político-social del departamento de Cundinamarca.

## VI. ALTERNATIVAS Y ACCIONES CONCRETAS A IMPLEMENTAR

### 5.1. Acciones bajo el eje de “experiencia comunal”.

#### 5.1.1. Formulación de Estatutos tipos.

- La ley 743 de 2002 deja un amplio margen de configuración de los estatutos de las juntas de acción comunal, si bien el artículo 8º establece los contenidos mínimos, no establece la forma exacta como estos se deben desarrollar y mucho menos nada impide que en ellos se amplíe a circunstancias de mayor democratización.
- A través de la creación un estatuto tipo por parte del Instituto Departamental para la Acción Comunal, se establecerán cláusulas que promuevan:
  - La inclusión de mujeres tanto afiliados como en los órganos de dirección.
  - La inclusión de jóvenes tanto afiliados como en los órganos de dirección. (Vice-Presidente menor de 28 años)
  - Establecimiento de acciones afirmativas para normas de calidades de afiliación en favor de sectores sociales vulnerables. (Ej. Personas en condición de discapacidad, LGBT, madres cabezas de familia). Las acciones afirmativas podrían, por ejemplo, incluir menores porcentaje de aportes si lo hubiera, mayor amplitud de derechos.

- Establecimiento de normas en relación con el acceso a información de la Junta a través de sistemas digitales.
- Pliegos de manifestación de transparencia en el ejercicio de la política.
- Así mismo, el establecimiento de unos estatutos tipos permitirá un mejor funcionamiento de las funciones de inspección vigilancia y control.
- El costo en términos de inversión pública de adelantar esta acción se considera mínimo o nulo, en tanto con el mismo personal y recursos de funcionamiento del IDACO, se podría desarrollar.

#### **5.1.2. Incentivos de requisitos y/o puntuación en convocatorias para la acción comunal**

- En el marco de las frecuentes convocatorias que realiza el IDACO, se establecen unos criterios de puntuación para la selección de los beneficiarios de estas. Así entonces, se propone la inclusión de nuevos criterios de puntuación que incentiven los elementos de democratización.
- Los criterios serán establecidos de conformidad con las necesidades de cada convocatoria, pero deberían estar presentes siempre y como mínimo lo siguientes:
  - 30 % mínimo de afiliación de mujeres. Con un tiempo de afiliación probado de al menos un (1) año.
  - 30 % mínimo de afiliación de jóvenes (14 a 28 años). Con un tiempo de afiliación probado de al menos un (1) año.
  - 50 % mínimo de mujeres en los cargos de dignatarios.
  - Contratación de miembros de la comunidad para el desarrollo del proyecto. Se requiere probar la residencia de los contratados en el territorio de la junta. (Ej. Predial, servicios públicos e incluso contratos de arrendamientos)

- El costo de inversión pública para desarrollar esta iniciativa sería igual a cero.

### 5.1.3. Programa de Responsabilidad social empresarial

- Se creará un banco de proyectos de desarrollo comunitario que realicen las juntas y asociaciones de acción comunal.
- El objetivo de esta política es lanzar una red solidaria y de cooperación que permita ser un punto de encuentro entre los proyectos que tengan los comunales y personas naturales y jurídicas que estén dispuestas a invertir. (Ej: Crowdfunding)
- Teniendo en cuenta que la ley 743 de 2002 permite a los organismos de acción comunal hacer alianzas estratégicas con personas jurídicas nacionales e internacionales, no habría ninguna limitación jurídica para adelantar este asunto.
- Se limitaría a recursos privados con lo cual se permite una mayor dinámica en tanto, existen muchas menos barreras para realizar estas alianzas. El Departamento básicamente se convertiría en un facilitador en la alianza.
- La Banca de Inversión iniciará de manera digital a través de la página web de IDACO, con una apertura de convocatoria permanente tanto a la oferta de proyectos como a la demanda en la inversión privada.

### 5.1.4. Membresía de derechos

- La ley 743 de 2002, establece unos derechos mínimos a los afiliados y permite que adicionalmente se establezcan otros en los estatutos y nada prohíbe o limita la capacidad de las autoridades territoriales para generar incentivos para su afiliación.
- De esta manera, en el marco de un plan denominado “*membresía de derechos*”, se promoverán derechos e incentivos en favor de quienes pertenezcan a las organizaciones de acción comunal.

- La Gobernación de Cundinamarca, a través del IDACO o quien haga sus veces, quedará expresamente facultada para regular mediante decreto los derechos e incentivos en el marco de las políticas y programas de las diferentes entidades departamentales.

#### **5.1.5. Medalla departamental “Fals Borda”**

- Los reconocimientos públicos se constituyen una medida que genera prestigio y honor para quienes son beneficiarios.
- Se propone crear la “Medalla Fals Borda” otorgada por la Asamblea Departamental, la cual deberá ser otorgada al ciudadano cundinamarqués con trabajo comunitario demostrado de por lo menos veinte años (20) años mediante su ejercicio como comunal.
- Ser ganador de la medalla “Fals Borda”, deberá establecerse como un incentivo de puntuación en el marco de las convocatorias realizados de proyectos comunitarios por parte del IDACO.

#### **5.1.6. Convención bienal de presidentes de juntas de acción comunal.**

A través del IDACO con el acompañamiento de la Federación Departamental de Acción Comunal, se realizará un encuentro cada dos años de los presidentes de la organización comunal con el fin de identificar problemáticas y respuestas de políticas públicas a los comunales. Así mismo, deberá ser un espacio para socializar experiencias de éxito en la formulación de proyectos e incidencia en el desarrollo comunitario.

#### **5.1.7. Programa de Protección de los derechos fundamentales de los miembros de la organización comunal.**

Se creará la Mesa Integral de Seguridad Departamental de la Acción Comunal con el fin de generar un espacio institucional en el cual se analice y haga seguimiento a las garantías de seguridad de los comunales en Cundinamarca. Esta

mesa no sólo se limitará a asuntos relacionados con alteraciones del orden público u acciones de organizaciones criminales, sino también, deberá tener como eje estructural el enfoque de derechos en favor de los grupos tradicionalmente vulnerables como, por ejemplo, mujeres, jóvenes, comunidad LGBTI, personas en condición de discapacidad, entre otros.

La Mesa estará a cargo del Instituto Departamental para la Acción Comunal, quien además ejercerá la Secretaría Técnica. Será integrada por: (i) el Gobernador o su delegado, (ii) el secretario/a de gobierno, (iii) director/a del IDACO o quien haga sus veces, (iv) el comandante de la policía de Cundinamarca y (v) El presidente (a) de la Federación Departamental de Acción Comunal. Se podrá invitar permanentemente a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

#### **5.1.8. Plan en capacitación especial en contratación estatal y relacionamiento con el sector privado.**

Se creará un plan de capacitación especial dirigido a los comunales con el fin de que se promueva el conocimiento de las herramientas de la contratación pública en sus convocatorias de proyectos y particularmente, en cuanto a las empresas que de ellas se constituyan.

Un segundo eje esencial en este programa de capacitación es el relacionamiento con el sector privado. Buscando ampliar las fuentes de financiación de los proyectos comunales para que estos no se encuentren limitadas únicamente

El IDACO o quien haga sus veces, será la entidad encargada de adelantar este programa de capacitación, el cual se realizará de acuerdo con lo establecido por dicha institución a través de las metas anuales que se establezcan.

#### **5.1.10. Escuela de formación comunal a jóvenes y mujeres.**

Se creará el programa de *formación comunal a jóvenes y mujeres*, el cual tendrá énfasis en la formación en protección y garantía de derechos humanos, además de capacitación en la normatividad comunal y la oferta institucional.

El IDACO o quien haga sus veces junto con la Federación Departamental de Acción Comunal, será la entidad encargada de adelantar este programa de capacitación, el cual se realizará de acuerdo con lo establecido por dicha institución a través de las metas anuales que se establezcan.

## **6.2. Acciones bajo el eje de “Ecosistema de Incentivos”**

### **6.2.1. Empoderamiento de causas innovadoras través de convocatorias de proyectos**

Las convocatorias del Instituto responden en gran medida a lo que tradicionalmente se considera que adelanta una Junta de Acción de Comunal. Esto no resulta ser una falencia de IDACO, sino un falta innovación por parte de las propias juntas que casi siempre se limitan al mismo estilo de proyectos. IDACO debe jugar un papel más activo en la promoción de causas innovadoras por parte de la acción comunal que permita su conexión con las nuevas realidades.

Se deberá realizar anualmente una convocatoria virtual y abierta, a través de la cual se defina un eje temático de causa innovadora para realizar una convocatoria de proyectos únicamente relacionadas con el eje que haya sido seleccionado. Este procedimiento virtual será únicamente para definir el tema o tipo de proyecto de innovación que se sacará a convocatoria, el objetivo es que la comunidad ponga de presente cuáles son sus demandas que no están siendo parte de la agenda de la instituciones públicas y por lo tanto, se puedan abrir convocatorias con respecto a proyectos innovadores.

Esta política deberá promover proyectos culturales, ambientales, ecológicos, deportivos, mercados agrícolas, turísticos y de emprendimiento, entre otros, en la que participen todos las juntas o asociaciones de acuerdo con sus características particulares.

### **6.2.2. Promoción de las Juntas de acción comunal rurales.**

IDACO deberá promover convocatorias de causas creativas en las juntas en las zonas rurales, con el fin de promover su conformación y afiliación.

Se deberá realizar al menos una convocatoria anual dirigida a apoyar proyectos de desarrollo culturales, turísticos, de infraestructura, deportivos, ambientales entre otros por parte de las juntas de acción comunal rurales del departamento de Cundinamarca.

Dentro de los requisitos de la convocatoria, los cuales deberán ser establecidos por el IDACO, o quien haga sus veces según el case, se deberá incluir la obligación de involucrar a la comunidad, especialmente a jóvenes de hasta 28 años en la ejecución de los proyectos.

### **6.2.3. Beneficios en la formalización de empleo en organismos comunales que se constituyan como empresas.**

De conformidad con el artículo 70 de la Ley 743 de 2002, los organismos de acción comunal se podrán constituir como empresa con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. Así mismo, se faculta para que participen activamente en el ejercicio de estas actividades económicas a percibir estímulos especiales.

Se creará un plan de promoción de la constitución de empresas, el cual deberá estar ligado a la formalización de empleos dentro de la comunidad a la que pertenece la junta o asociación. Se promoverá la entrega de beneficios económicos para la ejecución del proyecto dependiendo los rangos en el número de empleabilidad que se generen.

### **6.2.4. Programa de Acompañamiento de mercado y publicidad de las empresas o proyectos de la acción comunal.**

A través del IDACO y el acompañamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico, se creará un programa que otorgue acompañamiento técnico a la organización comunal en sus proyectos de creación de empresa o proyectos

productivos para el desarrollo comunitario, con el fin fortalecer capacidades en términos de mercado y publicidad de los productos o servicios que se ofrezcan.

El IDACO estará a cargo del programa, el cual deberá estructurarse bajo un sistema de solicitud de acompañamiento por parte de las juntas de acción comunal.

#### **6.2.5. Plan de buenas prácticas en comunicación digital**

A través del IDACO o quien haga sus veces, en acompañamiento de la Federación Departamental de acción Comunal se creará un Plan de Buenas Prácticas en comunicaciones digitales con el fin de que la organización comunal logre una interlocución más efectiva con la comunidad.

El plan se elaborará en conjunto con la Secretaría de Tecnologías de la información y las comunicaciones. Este será una herramienta metodológica a disposición de la acción comunal para generar mayor acercamiento de su labor con respecto a su propia comunidad.

#### **6.2.6. Sistema de acompañamiento a Proyectos de la organización comunal**

Se creará el Sistema de acompañamiento técnico, jurídico y administrativo de proyectos de la organización comunal, el cual estará a cargo del Instituto Departamental de Acción Comunal o quien haga sus veces, y se ejercerá de manera coordinada con las Secretarías Departamentales que de acuerdo al proyecto tengan competencia alguna.

A través de este sistema, se deberá brindar un acompañamiento técnico jurídico y administrativo permanente a las organizaciones comunales que desarrollen proyectos comunitarios en el marco de las convocatorias públicas realizadas por el Departamento o aquellas que logren financiación a través de la del programa de responsabilidad social empresarial con la acción comunal que crea la presente política pública.

### **6.3. Acciones bajo el eje de “sistema colectivo de oferta pública”**

#### **6.3.1. Mesa de seguimiento de la política pública de la acción comunal.**

Se crea la mesa de seguimiento de política pública, la cual está conformada por (i) Gobernador/a o su delegado/a, (ii) director/a del IDACO, (iii) secretario/a de planeación, (iv) Secretaria/o de la Mujer, (v) Secretario/a de Competitividad y Desarrollo Económico, (vi) Secretario de Desarrollo Social, (vii) un miembro de las asociaciones comunales del departamento y (viii) un miembro de la federación comunal.

La Secretaría técnica se llevará a cabo por el Instituto Departamental para la Acción Comunal, quien además realizará la convocatoria de manera semestral o en cualquier tiempo por solicitud expresa de tres (3) de los miembros de la mesa.

#### **6.3. 2. Programa de capacitación en formación de empresa comunal**

En conjunto con las políticas ejecutadas por parte de la Secretaría de Competitividad, Desarrollo Económico y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, el IDACO deberá establecer un programa de capacitación especial y exclusivamente dirigido a la organización comunal, con el fin de fortalecer las capacidades en la formación de empresa comunal que genere desarrollo comunitario.

El IDACO será la entidad encargada de liderar este programa de capacitación, el cual se realizará de acuerdo con lo establecido por dicha institución a través de las metas anuales que se establezcan.

#### **6.3.3. Adultos bachilleres.**

A través del programa que adelanta la secretaría de Educación mediante gestión con organismos nacionales e internacionales, así como con otras entidades, se ofrecerá un programa de formación en bachillerato de aquellos adultos comunales, que se encuentren en situación de analfabetización o que no hayan culminado sus estudios básicos en el Departamento.

#### 6.3. 4. Plan de Desarrollo Sostenible

En conjunto con las políticas ejecutadas por parte de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, y la Secretaría de Ambiente, el IDACO deberá establecer un plan de buenas prácticas para el desarrollo sostenible especial y exclusivamente dirigido a la organización comunal, con el fin articular de programa y proyectos por parte de la organización comunal en relación con el fomento en para creación de comisiones ambientales, culturales y deportivos

El IDACO o quien haga sus veces será la entidad encargada de liderar este plan el cual se realizará de acuerdo con lo establecido por dicha institución a través de las metas anuales que se establezcan.

**6.3.5. Acompañamiento en convocatorias municipales.** En ejercicio de los principios constitucionales de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia, las organizaciones comunales podrán solicitar a la administración departamental, a través del Instituto Departamental de Acción Comunal, acompañar técnicamente los procesos de convocatoria y/o licitación adelantados por los gobiernos municipales del departamento de Cundinamarca, con el fin de que se promuevan los principios y elementos de la presente política pública a nivel municipal, así como los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

### VII. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN.

La Política Pública para la Acción Comunal en el Departamento de Cundinamarca tendrá un horizonte de implementación y de resultados de 10 años a partir de la entrada en vigencia de la presente ordenanza.

Su estructura de implementación se establecerá en tres etapas de largo, mediano y corto plazo.

- Largo Plazo (10 años) se busca un impacto y un cambio cultural en la acción comunal de Cundinamarca que tiene como meta un resultado cualitativo en el rol del comunal como agente de desarrollo social.

- La comunidad debe reconocer al comunal como un líder positivo
- Los ciudadanos deben aumentar su interés en la participación comunal
- La acción comunal debe responder autónomamente a proyectos sociales, innovadores y de acuerdo a las necesidades modernas.
- Mediano plazo (5 a 9 años) el objetivo primordial tiene que ser el mejoramiento de los niveles de incidencia real e innovadora de la acción comunal a través de sus proyectos.
  - El número de proyectos presentados por la acción comunal en temas de economías alternativas, mercados agrícolas, generación de movimientos culturales, deportivos y ambientales, debe tener un aumento sustancial.
  - La acción comunal debe mostrar resultados como un actor de relevancia de economía local a través de la generación de oportunidades de mercado para su comunidad e inclusive generador de empleo e ingresos
- corto plazo (1 a 5 años) la acción comunal debe mejorar sus niveles representatividad y de fortalecimiento institucional
  - Incremento porcentual de jóvenes y mujeres tanto en la afiliación como en los puestos de dignatarios
  - Incremento porcentual en la adecuación de estatutos y cumplimiento de estos.
  - Incremento porcentual en el cumplimiento de los requisitos de elección de dignatario, procesos de convocatoria y periodicidad de las asambleas generales.

### **Mesa de Seguimiento a la implementación.**

Créese la mesa de seguimiento de política pública, la cual está conformada por (i) Gobernador/a o su delegado/a, (ii) director/a del IDACO, (iii) secretario/a de planeación, (iv) Secretaria/o de la Mujer, (v) Secretario/a de Competitividad y

Desarrollo Económico, (vi) Secretario de Desarrollo Social, (vii) un miembro de la federación comunal.

Cabe aclarar que la Secretaría técnica se llevará a cabo por el Instituto Departamental para la Acción Comunal, quien además realizará la convocatoria de manera semestral o en cualquier tiempo por solicitud expresa de tres (3) de los miembros de la mesa.

### **Interpretación normativa.**

Para efectos de lo no previsto en la presente ordenanza y su interpretación sistemática se deberá aplicar lo establecido por la Ley 743 de 2002 y demás normas nacionales y departamentales concordantes.

## **VIII. IMPACTO FISCAL**

La implementación de la política pública para la Acción Comunal como se estableció tiene un horizonte de 10 años, la cual debe estar considerada en los planes de desarrollo que sean promulgados en el futuro. Las acciones contempladas en el presente Proyecto de Ordenanza deben ser financiadas por el presupuesto de funcionamiento e inversión del Instituto Departamental de Acción Comunal IDACO durante los próximos años, ya que cada una de estas hacen parte de los objetivos misionales de dicho departamento.

Las acciones contempladas en el corto plazo, las cuales en su mayoría hacen relación a incentivar el aumento de la representación, se encuentran cobijadas por la financiación de las metas del actual plan de desarrollo, en particular en aquellas relacionadas con la generación de gestión de organismos comunales y fortalecimiento de las juntas de acción comunal.

Por su parte, las políticas que tienen un objetivo de mediano y largo plazo, no deben generar un costo que implique la búsqueda de recursos adicionales a los que los

planes de desarrollo deben contemplar para el funcionamiento del Instituto. Lo anterior, toda vez que, cada iniciativa responde estrictamente a la misión del IDACO y por lo tanto, debe implicar una administración de priorización de los recursos tal como se encuentra señalado en la proyección de financiación que hace parte integral de presente proyecto de ordenanza.

De esta manera nos permitimos poner a disposición de la Honorable Asamblea Departamental, el presente Proyecto de Ordenanza Por la cual se adopta la política pública de Acción Comunal para Departamento de Cundinamarca, la cual, sin duda, será un paso fundamental para reivindicar la organización de participación ciudadana por excelencia.

### **Siglas.**

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.

**DPN:** Departamento Nacional de Planeación.

**TIC:** Tecnologías de Información y Comunicación.

**IDACO:** Instituto Departamental de Acción Comunal.

**ESAP:** Escuela Superior de Administración Pública.

**PPAC:** Política Pública de Acción Comunal.

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**RAE:** Real Academia de la lengua española.

**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**ODS:** Objetivos de desarrollo Sostenible.

**DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**COLDEPORTES:** Instituto colombiano de deportes.

**CONPES:** Consejo nacional de política económica y social.

**CONTCUNDI:** Contraloría de Cundinamarca.

**CONTNAL:** Contraloría general de la nación.

**DANE:** Departamento administrativo nacional de estadística.

**DPN:** Departamento nacional de planeación.

**EQUIDAD DE LA MUJER:** Consejería presidencial para la equidad de la mujer.

**ESAP:** Escuela superior de administración pública.

**FFMM:** Fuerzas armadas de Colombia.

**IDACO:** Instituto departamental de acción comunal.

**MINAGRICULTURA:** Ministerio de agricultura y desarrollo rural.

**MINAMBIENTE:** Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.

**MINCULTURA:** Ministerio de cultura.

**MINEDUCACIÓN:** Ministerio de educación.

**MINHACIENDA:** Ministerio de hacienda y crédito público.

**MININTERIOR:** Ministerio del interior.

**MINJUSTICIA:** Ministerio de justicia y del derecho.

**MINSALUD:** Ministerio de salud y protección social.

**MINTIC:** Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones.

**MINVIVIENDA:** Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.

**ODS:** Objetivos de desarrollo sostenible.

**ONU:** Organización de las naciones unidas.

**ORGSOLIDARIAS:** Unidad administrativa especial de organizaciones solidarias.

**PNUD:** Programa de las naciones unidas para el desarrollo.

**PONAL:** Policía nacional.

**PPAC:** Política pública de acción comunal.

**PROCUNDI:** Procuraduría de Cundinamarca.

**PRONAL:** Procuraduría nacional general de la nación.

**RAE:** Real academia española.

**SENA:** Servicio nacional de aprendizaje.

**TIC:** Tecnologías de información y comunicación.

**UNGRD:** Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres.

## Bibliografía

Organización de Estados Americanos (OEA). (1961). Carta de Punta del Este-Uruguay.

Republica de Colombia. (2008). Decreto reglamentario 890.

Abad, C. (2016). *Políticas económicas y derechos sociales*. Madrid: Dykinson.

Academic Innovations. (1991). *Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS)*. Obtenido de <http://www.academicinnovations.com/report.html>, Academic Innovations.

Alonso, G. V. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Bogotá: Prometeo Libros Editorial.

Antioquia, D. d. (2011). Ordenanza 33 de 2011 de la Asamblea departamental de Antioquia.

Arbués, E. (2012). *La competencia social y cívica. Guía Didáctica*. Pamplona.

Asojuntas de Girardot Cundinamarca. (s.f.). *Reseña histórica de la organización comunal en Girardot*. Obtenido de <http://asojuntasgirardot.com/jac/hi/his.html>

Belalcazar, A. (2015). Análisis de conceptos de participación ciudadana y políticas públicas: comparación entre política pública de participación ciudadana de Bogotá y Envigado. 44.

Biewener, C. (2016). *El empoderamiento: Una acción progresiva que ha revolucionado la política y la sociedad*. Buenos Aires: Editorial GEDISA.

Blanco y Cusato. (s.f.). *Desigualdades educativas en maerica latina: todos somos responsables*.

Brito, L. Z. (2008). Educación popular, cultura e identidad desde la perspectiva de Paulo Freire. *Consejo Latinoamericano de ciencias sociales CLACSO*, Buenos Aires.

Cano, L. (2011). Gobernabilidad y Gobernanza en Medellín: ¿Modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? Obtenido de <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/1009>

8

Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). (s.f.). Artículo 45. g. .

- Carvajal Burbano, A. (2011). Apuntes sobre Desarrollo Comunitario. (*Primera Edición digital ed.*). Eumed.net, .
- Casilimas, C. A. (2002). *Investigación Cualitativa. Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social.*
- Cela, J. (2002). *Clasificación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la República Dominicana: descripción de sus características.* Santo Domingo: INTEC.
- Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. (s.f.). *I Encuentro hacia una pedagogía emancipatoria en nuestra América*(No. 1).
- CETRI. (2008). *Organizaciones Sociales y Anclaje Territorial.* Obtenido de Centro de Estudios, publicaciones, documentación y educación permanente sobre el desarrollo y las relaciones Norte-Sur: <https://www.cetri.be/Organizaciones-sociales-y-anclaje?lang=fr>
- Chapinero. (26 de Agosto de 2018). *Instancias de participación.* Obtenido de <http://www.chapinero.gov.co/milocalidad/instancias-participacion>
- Colmenares, A. (2012). Investigación Acción Participativa: Una metodología integradora del conocimiento. *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación.*
- Colombia, R. d. (1980). Resolución 2070.
- Congreso de la Republica de Colombia. (2015). Ley 1753. Colombia.

Cortés Landázury, R., & Sinisterra Rodríguez, M. M. . (2009). Colombia: Capital social, movilización social y sostenibilidad del desarrollo en el Cauca. *Revista CEPAL(99)*.

Cumbre Naciones Unidas- Copenhague. (1995).

Declaración Internacional de los Derechos Humanos . (1948).

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. (1998).

Departamento Nacional de Planeación . (2010). CONPES 3661. *Consejo Nacional de política económica y social*. República de Colombia.

Díaz, D. S. (1998). *Estrategias de crecimiento*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.

Estado Colombiano. (1991). Constitución Política de Colombia.

Estrada, M. V., Madrid-Malo, E., & Gil, L. M. (Junio de 2000). *La participación esta en juego*. Obtenido de Unicef: <https://www.unicef.org/colombia/pdf/participacion.pdf>

Etkin, J. (2014). *Capital social y valores en la organización sustentable: El debe ser, poder hacer y la voluntad creativa*. . Mexico: Ediciones Granica.

Ezequiel, A.-E. (1980). Trabajo Social Comunitario. p, 76.

Fals Borda, O., & Rodríguez Brandao, L. (1987). Investigación Participativa. 2° ed. Montevideo: La banda Oriental.

Freire, P. (1999). *La Educación como práctica de la libertad*. Traducido por: Lilian Ronzoni. Chile.

Gildardo, A. (2012). *Competencias Para El Desarrollo de Las Habilidades de Pensamiento*. Buenos Aires: EAE.

Gobernación de Cundinamarca. (2016-2020). Plan de Desarrollo Departamental "Unidos podemos más".

Gobernación de Cundinamarca. (27 de Agosto de 2018). *Gobernación de Cundinamarca- Políticas Públicas*. Obtenido de [http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretaria deplaneacion/SecretariadeplaneacionDespliegue/aspolyplanprog\\_contenidos/csecreplanea\\_poliplanyprog\\_polipubli](http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretaria deplaneacion/SecretariadeplaneacionDespliegue/aspolyplanprog_contenidos/csecreplanea_poliplanyprog_polipubli)

Gobierno Nacional de Colombia. (2014-2018). Plan de Desarrollo Nacional "Todos por un Nuevo País".

Guambau, R. G. (2001). *Una aproximación psicosocial al estudio de las competencias*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/209924.pdf>

Guzmán, M. C. (2015). *Las políticas públicas: Cuaderno de notas*. . Barranquilla: Universidad del Norte.

Instituto Departamental de Acción Comunal, Autoría Propia. (2018). Organización comunal en Colombia.

Irma Arriagada. (Mayo de 2017). DIMENSIONES DE LA POBREZA Y POLÍTICAS .

Jimenez Benítez, W. G.-J. (Enero- Julio de 2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. . *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*(ISSN 1657-8953),, 31-46.

Jiménez, W. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. . Universidad Sergio Arboleda.

Karlsen, J. (2005). Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo. . Donostia: Universidad de Deusto.

Katherine Alexandra Burgos Córdoba. (2010). *Eficacia de políticas públicas para combatir la pobreza*. Bogotá .

Konrad Adenauer. (2017). *Desigualda de oportunidades y politicas publicas* .

Laski, H. (1925). *Graática de la Política*. Londres.

Lisbona, M. (2005). *La comunidad a debate: reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*. . Chiapas: El Colegio de Michoacán A.C.

Lucca, C. (2009). El proceso de estructuración de problemas como insumo. En las formulacion de políticas urbanas de vivienda y habitat. XXVII Congreso de la Asociacion latinoamericana de sociología. VIII jornada de sociología. *El proceso de estructuración de problemas como insumo. En las formulacion de políticas urbanas de vivienda y habitat.*, (pág. 12). Buenos Aires, Argentina.

- Maldonado, J. C. (2009). Estudio normativo de acción comunal: informe final. *La acción comunal en el municipio de San Gil: Entre la institución y el movimiento social*.
- Maramoro, G. O. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Maramoros, G. O. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Maritain, J. (1983). El Hombre y el Estado. 31. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Martín, A. (2012). Políticas Públicas: planificación y gestión estratégica para las políticas públicas. 26-28.
- Martinez, J. A. (1946). 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.
- Martinez, O. V. (2007). *La buena educación: reflexiones y propuestas de psicopedagogía humanista*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Ministerio de Hacienda y Credito Público. ( 1994). Ley 152 .
- Ministerio del Interior . (2018). Avances desde la lógica de la mejora continúa para fortalecer la democracia en las Juntas de Acción Comunal.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (s.f.). *Definición organizaciones comunales*.  
Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la->

democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac

Ministerio, d. D. (2011). El concepto y las experiencias regionales de participación. . La PAz: Konrad-Adenauer-Stiftung .

Montoya, H. (27 de Agosto de 2018). *El derecho comunal base para el desarrollo social del país*. . Obtenido de [http://www.cali.gov.co/general/publicaciones/2410/el\\_derecho\\_comunal\\_base\\_para\\_el\\_desarrollo\\_social\\_del\\_pais/](http://www.cali.gov.co/general/publicaciones/2410/el_derecho_comunal_base_para_el_desarrollo_social_del_pais/)

Moreno. (1997). Aprendizaje Organizativo y Generación de Competencias. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 77-78, 247-261.

Morillo, O. (2015). Redalyc. Recuperado el 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29036968004>

Mujica, P. (2010). *La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana*. . Santiago de Chile: RIL Editores.

Municipio de Soacha. (2018). Proyecto de acuerdo por medio del cual se crea la política pública para la acción comunal en el municipio de soacha. Soacha.

Musitu, O. G. (2004). *Introducción a la psicología comunitaria*. . Barcelona: Editorial UOC.

Navarro, C. (2002). *Democracia asociativa y oportunismo político: La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles, 1979-1993*. Tirant lo Blanch.

O'Donnell, G. (1994). *Democracia Delegativa*. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Organización Mundial de la Salud. (2005). *El concepto y las experiencias regionales de participación*. La Paz: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Orton, I. (2002). *Desarrollo rural sostenible enfoque territorial: La experiencia del IICA en Brasil*. Brasilia: No. 22. Bib. Orton IICA / CATIE.

Oses, R. A. (2007). *Programa formación de formadores para la organización comunal*. Obtenido de [https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia\\_3.\\_el\\_emprendimient](https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia_3._el_emprendimient)

Pattie, C., Seyd, P., & Paul. (2004). *Ciudadanía en Gran Bretaña: valores, participación y democracia*. Reino Unido: Prensa de la Univesidad de Cambrige.

Planeación., D. N. (2018). CONPES 3955. *Consejo Nacional de política económica y social*. Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1987). Decreto presidencial 300 de 1987. Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1987). Decreto presidencial 300 de 1987 . Colombia.

Primera Cumbre de las Américas. (1994). *Realizada del 9 al 11 de Diciembre* . Miami.

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. (s.f.). *Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Ramírez Viveros, J. M. (2015). Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora. Madrid, España.

Ramírez, A. T. (1999). *Organizaciones Sociales en la Perspectiva de la Democracia Participativa*. Colombia: Sección Publicaciones Uptc.

Republica de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.

Republica de Colombia. (2003). Decreto 695 .

Republica de Colombia. (2004). Decreto 3930 .

Republica de Colombia. (2008). Decreto 4530.

Republica de Colombia, Ministerio del Interior. (2002). Ley 743. Colombia .

Restrepo, D. (2001). Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil. *Revista salud pública*, 245- 267.

Rodríguez, A. J. (2015). *Derechos sociales fundamentales*. Madrid: INAP / Global Law Press-Editorial Derecho Global.

Rodriguez, M. L. (2008). El programa CINVA y la acción Comunal . *Bitacora* 12, 188. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/22059/1/18621-60474-1-PB.pdf>

Romero, C. O. (2017). *El concepto de territorio y su enseñanza: Transiciones de la teoría a la práctica*. EAE.

Sánchez Otero, M. (2014). Gestión y participación ciudadana: Caso de juntas de acción comunal. *Artículo resultado de la investigación Planeación aplicada a las juntas de acción comunal en la localidad suroriente de la ciudad de Barranquilla*. Barranquilla: Corporación Universitaria de la Costa (CUC) y apoyo de la alcaldía menor de la localidad suroriente.

Schneider , S., & Peyré Tartaruga, I. (2006). *Territorio y Enfoque Territorial: De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. Buenos Aires: (M. Manzanal, G. Neiman, & M. Lattuada, Edits.) Ciccus.

Secretaría Distrital de Planeación . (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Bogotá: Arkimax Internacional Ltda.

Sentencia C-1064 (Corte Constitucional 2001).

Sepulveda Franco, Á. (sf.). *Las Juntas de Acción comunal, Origen y desarrollo Histórico*. Obtenido de <http://files.juntalospinos.webnode.es/200000031-d7444d83de/61.pdf>

Sommano, M. F. (2007). Los Movimientos sociales y el problema del Estado: Movimientos Sociales y Partidos Políticos en América Latina: Una relación cambiante y compleja. *Política y Cultura*(27).

Universidad Nacional de Colombia. (s.f.). *Agencia de Noticias Universidad Nacional*.

Obtenido de

<http://historico.cartauniversitaria.unal.edu.co/ediciones/28/03carta.html>

Universidad Sucolombiana. (2012). Programa de Ciencia Política. Recuperado el

2018, de [https://www.usco.edu.co/es/estudia-en-la-usco/programas-](https://www.usco.edu.co/es/estudia-en-la-usco/programas-pregrado/facultad-de-ciencias-juridicas-y-politicas/ciencia-politica/)

[pregrado/facultad-de-ciencias-juridicas-y-politicas/ciencia-politica/](https://www.usco.edu.co/es/estudia-en-la-usco/programas-pregrado/facultad-de-ciencias-juridicas-y-politicas/ciencia-politica/)

Varela Ruiz, M., & Hamui Sutton, A. (2012). *La técnica de grupos focales*. En

*Metodología de investigación en educación médica*. Obtenido de .

[www.elsevier.com.mx](http://www.elsevier.com.mx)

Velásquez, F. (2009). *Violencia y Participación*.

Vilar, P. (1975). *El concepto de historia*. Madrid: Departamento de Investigaciones

*Históricas*.

Violich F. & Astica, J. (1971). Desarrollo de la comunidad y el proceso de

planificación urbana en la América Latina. *Latin American Center, University*

*of California*.

Wolfgang Böckenförde, E. (2000). *Estudios sobre Estado de Derecho y Democracia*

(1° ed.).

### **Listado de Anexos.**

- Anexo 1. Experiencias análogas de movimientos sociales.
- Anexo 2. Experiencias análogas movimientos comunales.
- Anexo 3. Descripción de actores identificados.
- Anexo 4. Formato de evaluación de actores.
- Anexo 5. Análisis de actores PPAC.
- Anexo 6. Formato encuesta individual (Herramienta I).
- Anexo 7. Formato aspectos organizacionales AC.
- Anexo 8. Formato de encuesta virtual.
- Anexo 9. Matriz de resultados lluvia de ideas.
- Anexo 10. Formato GF- 1
- Anexo 11. Resultados de encuesta virtual
- Anexo 12. Sistematización de mesa Académicos

- Anexo 13. Sistematización mesa nacional
- Anexo 14. Sistematización mesa Departamental
- Anexo 15. Scanner mesa académicos
- Anexo 16. Scanner mesa nacional
- Anexo 17. Scanner mesa departamental
- Anexo 18. Scanner mesa de comunales
- Anexo 19. Registro fotográfico.