

ACERCAMIENTO A UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: ANÁLISIS DEL CASO DEL MUNICIPIO DE GUARNE- ANTIOQUIA*

APPROACH TO A PUBLIC POLICY ORIENTED FINANCIAL SUSTAINABILITY OF COMMUNITY ORGANIZATIONS: THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF GUARNE (ANTIOQUIA)

*Hernán Alonso Salazar García***

Recibido: marzo 2 de 2014

Aprobado: mayo 22 de 2014

RESUMEN

El objeto de este trabajo se concentra en las posibles acciones que permitan lograr la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunales, entendiendo la sostenibilidad como una condición de equilibrio, autonomía, crecimiento y desarrollo financiero que les posibilite a estas organizaciones una participación activa e independiente en el mundo político cotidiano.

Se requiere estructurar el acercamiento a una política pública orientada a la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunitarias en los municipios y, para efectos de esta investigación, se propone el Municipio de Guarne.

* Trabajo de investigación para optar al título de Magíster en Gobierno de la Universidad de Medellín, año 2013.

** Abogado de la Universidad de Medellín, Especialista en Responsabilidad Civil y del Estado de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Magister en Gobierno de la Universidad de Medellín. Docente universitario de pregrado y postgrado en el área de derecho público. Correo: hernan.salazar@remington.edu.co

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

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

A la luz de esta afirmación, y partiendo de las realidades que se vislumbran de las Organizaciones Comunales en la actualidad, surgen varios interrogantes: ¿La política pública, considera como factor crítico, la sostenibilidad financiera de las juntas de acción comunal?, ¿los *policymakers* son conscientes de la importancia de tener juntas de acción comunal independientes financieramente de los vaivenes políticos?, ¿cuáles son las ventajas o desventajas de tener juntas de acción comunal con autonomía financiera?, acercase a las respuestas de estos interrogantes, se ha convertido en el objeto central de este texto. Basado en lo anterior, se hace necesario fijar un objetivo claro: estructurar un acercamiento a una política pública orientada a la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunitarias en los municipios, y para efectos de este artículo, se propone el Municipio de Guarne, especialmente seleccionado por las condiciones dinámicas de sus asociaciones comunales y así mismo por los escenarios que la administración municipal está propiciando para los nuevos retos.

PALABRAS CLAVE

Política pública, organizaciones comunitarias, participación, gobierno.

ABSTRACT

The purpose of this research focuses on the possible actions to achieve financial stability of community organizations, understood as a condition of balance, autonomy, sustainability, growth and financial development to enable them to participate actively and independently.

The objective of this paper is to structure an approach to public policy oriented financial sustainability of community organizations in the towns, and for purposes of this research, we propose the Municipality of Guarne, specially selected by the dynamic conditions of their community associations and likewise for the scenarios that the municipal administration is leading to new challenges.

To achieve this goal, the first chapter provides answers to a basic question: ¿What is and what is should be regarding municipal public policies that promote economic stability of the community organizations in Colombia, especially in the Municipality of Guarne?.

Then was diagnosed by reference tool, the current financial conditions of the community organizations Guarne Township, allowing demonstrate the causal variables, impact and of course, overcoming indicators competing needs.

The third chapter of this monograph focused on the development of municipal public policy, where they discussed issues such as the selection of possible alternatives, the definition and development of policy and technical development of the policy document.

KEY WORDS

Public policy, community organizations, participation, Government.

1. PRECISIONES CONCEPTUALES

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

1.1 Fundamentación sobre la administración pública estratégica

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

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

En este sentido, una organización pública agrupa las siguientes dimensiones fundamentales: entorno, objetivos, estructura administrativa, recursos humanos, recursos tecnológicos, financieros y materiales y procesos administrativos (Kast, 1976).

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

presente el ámbito “político-cultural” de las organizaciones públicas (Ramió, 2009).

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

1.2 Teorías de las políticas públicas

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

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

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

Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. (Moreno, 2011)

Es así que dentro de sus elementos constitutivos deben incluirse: i) acción: práctica, no solo discurso; ii) un conjunto de decisiones: “decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema”; iii) utilización de la autoridad del Estado: genera obligaciones y derechos y iv) respuesta a situaciones consideradas como problemas que requieren intervención pública (Roth, 2005).

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

1. Identificación de un problema
2. Formulación de soluciones o acciones
3. Toma de decisión
4. Implementación
5. Evaluación
6. Reajuste o terminación. (2005)

1.3 Fundamentaciones acerca del análisis de las políticas públicas

Como afirma Gallego (2012), el análisis de cada política pública particular implica plantear una cuestión y construir una hipótesis de respuesta.

Esta hipótesis, dependiendo de la cuestión planteada y de la perspectiva ideológica del analista, estará fundada sobre algún enfoque teórico enmarcado con mayor o menor claridad en alguna de las teorías de la ciencia política. La selección de este enfoque teórico está estrechamente ligada a la selección del modelo de análisis (por ejemplo el *stages approach*).

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

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

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

Claras estas condiciones, sobre la base de ellas es prudente iniciar un abordaje de las políticas públicas comunales y vale decir que las políticas públicas son acciones de la autoridad pública encaminadas a que los gobernantes respondan a las demandas sociales, previamente identificadas y diagnosticadas, convirtiéndose en una herramienta vital para el ejercicio de la administración pública, en tanto se tornan en plataforma de planes, programas y proyectos que buscan resolver súplicas colectivas o situaciones socialmente problemáticas. Estas se relacionan con el poder social enfatizando en las respuestas de cómo manejar los asuntos públicos y otorgar réplicas vía Estado a la ciudadanía y a la comunidad en general, sin permitir que el ánimo clientelista de algunos políticos contravenga los intereses y se oponga de forma infundada a la implementación de una política eficaz que atienda las necesidades que le dieron vida. Una política pública sería todo lo que los actores decidan hacer o no, lo que en efecto hagan o no hagan conforme a Thoening (2009).

Para Gómez (2012) las políticas públicas son dispositivos de control desarrollados por los Estados modernos para generar un ordenamiento social capaz de asegurar los principios liberales. Por su parte, Valencia (2012) considera que las políticas públicas son las relaciones Estado-comunidad, es decir, son las relaciones entre las entidades del Estado y sus representantes en las instancias gubernamentales con la organización comunal, expresadas en la normativa

general, así como en la específica comunal y en los planes, programas, proyectos o actividades afines al sector comunal.

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

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

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

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

Este problema ha sido especialmente relevante en América Latina, ya que en nuestros países ha existido una lógica de “*rentseeking*”, donde instituciones o empresas del Estado ha sido capturadas por grupos de presión de la más diversa índole que han utilizado, para su beneficio y no para el bien común, las políticas e instituciones pú-

blicas. Quienes más han sufrido las consecuencias de estas prácticas son los sectores más débiles de la sociedad.

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

En la gobernación de Antioquia, según la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, no hay una política pública vigente con respecto a las organizaciones comunales, dicha secretaría está encabezada por el doctor Álvaro Berdugo **López. Sin embargo esta dependencia es la encarga de regular el funcionamiento de las organizaciones comunales a través del Decreto 2350 del 20 de agosto de 2003 que reglamenta la Ley 743 de 2002, encaminado a brindar y reconocer la mayor autonomía e independencia de la Organización Comunal. (2008)**

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

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

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

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

Vale entonces iniciar este apartado definiendo la naturaleza de las organizaciones comunitarias, y para ello es importante citar a

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

Capalbo (2012) expone, además, la existencia de distintos perfiles de las organizaciones comunitarias, los cuales permiten definir categorías según su modalidad de constitución legal, entre otros criterios. Respecto a esta modalidad, se encuentran organizaciones comunitarias tales como fundación, asociación civil con sus diversas variantes. Así mismo, existe otra modalidad, según su segmentación temática o tipo de actividad, como lo propone un estudio de la John Hopkins University (citado por Capalbo, 2012) que reconoce doce categorías (cultura y recreación, educación, salud, ambiente, derechos, desarrollo, etc).

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

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

Ahora, teniendo claridad en cuanto a las organizaciones comunitarias, es prudente entrar en la caracterización de la categoría que hace parte del objeto de estudio de esta investigación: las Juntas de Acción Comunal (en adelante JAC).

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

En palabras de López de Mesa:

Las Juntas de Acción Comunal son la organización primaria de las comunidades más grandes del país. Son cerca de cuarenta y dos mil con aproximadamente cuatro millones de afiliados. Son el más importante recurso organizativo de las comunidades populares de Colombia. Sus dirigentes son personas sencillas, honradas y trabajadoras, surgidos en la incesante brega por el bienestar para sus comunidades. En esta búsqueda angustiada y de buena fe muchos han caído en las garras de la intermediación política del Estado y los partidos, por lo que algunos las tildan de clientelistas. Realmente el clientelista es el Estado y los partidos que imponen la intermediación política como único camino para el mejoramiento de las comunidades. (1997, pág. 9)

La normativa vigente para el tema de organismos comunales, Ley 743 de 2002, las define en su artículo 6: “Acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”.

La misma norma, en su artículo 8, expresa que la JAC 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.

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

Meta 1: Implementación Plan Estratégico

Meta 2: Conectividad-Comunicaciones

Meta 3: Formación Comunal

Meta 4: Aplicación de calidad en la gestión comunal

Meta 5: Empresarialidad y Economía Solidaria

Meta 6: Financiamiento y Proyectos

Meta 7: Normatividad

Meta 8: Incorporación políticas públicas

Meta 9: Globalización solidaria

Meta 10: Código o Manual de Ética Comunal

Meta 11: Representación sociopolítica comunal

Meta 12: Estatuto Orgánico Comunal. (2009)

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

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

La autonomía política comunal se entiende entonces como la capacidad de decisión y autogestión de una junta de acción comunal, sin verse cooptado por otros actores que participan en el ejercicio político, situación que puede ser determinada en gran medida por la solidez financiera de un organismo comunal, es decir desde una perspectiva de la necesidad. Entre más músculo financiero y auto organización posea el organismo comunitario, mayor capacidad de decidir de manera imparcial tendrá en los comicios electorales.

La autonomía política tiene que ver con un asunto de poder, y ese poder debe entenderse como la capacidad de un agente para llevar a alguien a hacer o no hacer lo que por sí mismo no hubiera hecho,

en otras palabras, es un asunto de dominación que puede afectar la libre decisión.

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

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

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

La autonomía financiera aparece comúnmente tratada por los norteamericanos como "*financialself-sufficiency*". Muchas veces se habla de *ratio* de autonomía financiera para medir esta capacidad, cuanto mayor sea la *ratio*, mayor la autonomía financiera de una empresa. Este término hace referencia a la relación entre los capitales propios de la empresa con los del total de los capitales necesarios para su financiación. Aquí se incluyen los préstamos y los créditos a mediano y largo plazo.

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

Una autonomía financiera de bajas proporciones en el plano comunal se contraponen al fortalecimiento de los organismos comunales; la afectación a la autonomía estable obedece a causas como: la competitividad interna, la productividad, el posicionamiento, la sostenibilidad, el emprendimiento, los incentivos, el apoyo a proyectos,

la no generación de recursos propios, dificultades en el acceso al sistema bancario, no formación en procesos empresariales, ausencia de portafolio de servicios, comisiones empresariales inoperantes.

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

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

Este análisis propone entonces, que las juntas de acción comunal se sumerjan en los lineamientos propios de la cultura empresarial, y contribuir así al despojo de todo interés asistencial por el que se pueden someter a la espera de la asignación de dádivas, prerrogativas, subsidios o contratos estatales. Cultura empresarial que les permita, en palabras de López de Mesa (1997) la generación de mecanismos alternativos de independencia económica como proyectos con sentido empresarial de carácter solidario, que les permiten la autogestión, tanto para la organización misma, como para las obras de beneficio comunitario, a la luz del artículo 42 del Decreto 1930 de 1979, que reza: *“los organismos comunales podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad”*.

Por último, la contratación administrativa como una de las variables a considerar como generadora de excedente para una determinada junta de acción comunal debe estudiarse con mayor celo habida cuenta de que el aparato estatal debe garantizar los principios de selección objetiva y libertad de concurrencia de los futuros proponentes en un proceso de selección adelantado para la provisión de bienes y servicios. La contratación con el Estado no puede depender de una

relación partidista con el mandatario de turno sino de la medición de capacidades en el cumplimiento de un objeto contractual, como lo plantea López de Mesa Duque:

En la relación con los alcaldes, la Acción Comunal debe analizar más a fondo y más políticamente, el manejo que debe dar a la contratación que se presenta cuando al no identificarse con la corriente política del alcalde de turno en las diferentes localidades, en lugar de colaboración, encuentra una real oposición a las tareas y solicitudes que el movimiento le plantea. El análisis en perspectiva, debe tomar como foco de atención el fortalecimiento de la Acción Comunal, con propuestas claras, apoyadas en una base organizativa fuerte, que sepa anteponer la razón y el diálogo, a la oposición a veces obstinada de alcaldes que sólo pretenden neutralizar una fuerza que no lo favorece en sus intenciones y posturas políticas o politiqueras. (1997, pág. 60)

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

En el ámbito nacional, con esperadas consecuencias en el campo municipal, se cuenta con la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012 que pretende la modernización de los municipios y que introdujo al ordenamiento jurídico la figura de *convenios solidarios* para ayudar al fortalecimiento de los organismos comunales.

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

Ahora bien, por *convenios solidarios* debe entenderse la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

El *convenio solidario* no puede considerarse como una medida absoluta que derive en el fortalecimiento económico de los organismos comunales del Municipio de Guarne, dada su limitación en cuanto al objeto y la cuantía a celebrar, si bien no se apela a las modalidades de selección en estricto sentido, ni a sus protocolos o requisitos, es decir, no se requiere de pliego de condiciones, invitación y similares, haciendo la contratación sin mayores dilaciones y articulando la contratación simple y directa con los organismos comunales de carácter local, resulta imperioso precisar que a pesar de la escueta formalidad, no se pueden celebrar *convenios solidarios* que tengan por objeto la obra pública local por cuantía superior a la suma de dieciséis millones quinientos mil pesos (\$16.500.000)¹. Lo anterior permite deducir que las juntas de acción comunal de Guarne, para el tema de obra pública, solo podrán celebrar *convenios solidarios* hasta por la mínima cuantía del municipio, y con un ingrediente adicional, pero de suma positiva para el ejercicio participativo comunal local, y es el referente a que las obras objeto de *convenio solidario* deben ser ejecutadas con los habitantes de la comunidad.

1.5 Bases normativas de las organizaciones sociales en Colombia

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

Desde el año 1958, se inicia promulgando la Ley 19 por medio de la cual se establece que las juntas de acción comunal están bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación a través de la División de Acción Comunal, la misma que promovió como estrategia fundamental la constitución de la escuela como centro comunal, a partir del cual giraría la participación en el barrio o la vereda. Este proceso estaba orientado principalmente a la construcción de infraestructura básica, al desarrollo educativo y al bienestar social. Véase en la tabla 1, una síntesis de los antecedentes normativos previos a la carta política de 1991.

1 Mínima cuantía para el municipio de Guarne. Literal b del numeral 2° del artículo 2°, Ley 1150 de 2007.

Tabla 1. Antecedentes normativos sobre la autonomía comunal en Colombia previos a la carta política de 1991²

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

En 1960 las Juntas de Acción Comunal ingresan a formar parte del Ministerio de Gobierno. En 1968 el entonces presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, le apostó a la modernización de las juntas, en 1968 creó la Dirección de Integración y Desarrollo de la Comunidad -DIGIDEC-, el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad y el Fondo de Desarrollo Comunal con el que se pusieron a disposición de las juntas recursos económicos.

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

El Fondo de Desarrollo Comunitario creado mediante el Decreto 3159 de 1968, (...) Constituye sin duda alguna, otra modalidad de “auxilio” que en lugar de estar administrado y mediado directamente (aunque sí indirectamente) por los políticos, lo ha sido por

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

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

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

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

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

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

Consecuencialmente, once años después, obligó al legislador a promulgar la Ley 743 de 2002, por medio de la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. La referida normativa es la que actualmente rige todos los organismos comunales, juntas de acción comunal, asociaciones municipales, federaciones departamentales y la confederación nacional, ahora bajo la responsabilidad de la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación del Ministerio del Interior -DIGEDACP-. Dentro de sus planteamientos más importantes, queda establecido que las JAC deben promover proyectos empresariales y solidarios que fortalezcan los procesos autogestionarios de las comunidades pero, sobre todo, que financien sus actividades. Véase en la tabla 2, las bases normativas posteriores a la carta política de 1991.

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

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

Decretos y leyes		Aspectos
Ley 80 de 1993	Estatuto general de contratación estatal.	Régimen de la contratación estatal.
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1, 2 y de juntas de vivienda comunitaria.	Reconocimiento.

Decretos y leyes		Aspectos
Ley 134 de 1994	Se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Ley estatutaria de mecanismos de participación del pueblo.	Mecanismos de participación ciudadana.
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno	Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.	Número necesario para constituir asociaciones.
Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la Sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).	Trato preferente.
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Promueve la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno (...) en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.	Autonomía y Solidaridad. Cooperación
Ley 743 de 2002	Promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.	Organización democrática.
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de Juntas de Acción Comunal. (...) corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.	Personería jurídica.

Decretos y leyes		Aspectos
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.	Traslado de Competencias.
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.	Control social.
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado.	Fortalecimiento de la organización.
Decreto 2350 de 2003	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario. (...) los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad. El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DAN-SOCIAL), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales.	Comisiones empresariales. Papel del DAN-SOCIAL.
Decreto 2350 de 2003	El Ministerio del Interior y de Justicia, de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción Comunal, orientará la formación en materia comunal.	Formación comunal.
Ley 1150 de 2007	Introduce medidas sobre la eficiencia y la transparencia en la contratación estatal,	Modalidades de selección de contratistas del Estado.

Decretos y leyes		Aspectos
Decreto 890 de 2008	Reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general	Inspección y vigilancia.
Decreto 734 de 2012	Por medio del cual se reglamenta la Ley 80 de 1993.	Reglas en las modalidades de selección. Mínima cuantía.
Ley 1551 de 2012	Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se moderniza la organización y funcionamiento de los municipios.	Reglas para la contratación con organizaciones comunales.

Fuente: Adaptación del Documento CONPES 3661 del 10 de mayo de 2010.

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

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

El Estado colombiano tiene establecido un sistema general de participaciones (SGP) de las entidades territoriales mediante la cual se trasladan recursos de acuerdo a variables identificables. Además, los municipios se clasifican por categorías y de conformidad con la categoría del municipio de ubicación de la junta de acción comunal,

pueda llegar a ser la expectativa de recursos que esa entidad estatal pueda canalizar a la misma junta.

Los organismos comunales que más padecen la falta de recursos son aquellos localizados en la periferia, que comprende municipios lejanos o de sexta, quinta y cuarta categoría, atendiendo a la escala traída por la Ley 617 de 2000, que se basa en criterios de clasificación por número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación del ente territorial, así, en el artículo 6, la norma señala una categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasifican atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación. Véase la tabla 3.

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

Categoría	Descripción
Especial	Distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
Primera categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
Segunda categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.
Tercera categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

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

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

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

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

Lo planteado en las tablas 1 y 2 es pertinente generar una breve discusión en la que se evidenciarían hechos tales como que la Constitución de 1991 trajo consigo cambios sustanciales, muchos de ellos benefician la participación ciudadana, y en particular a la acción comunal, sobre todo en lo que respecta a la autonomía, aunque con al-

gunas deficiencias, López de Mesa Duque (2007), contextualiza como influyó y se transformó la acción comunal en el ámbito nacional, departamental y municipal, haciendo alusión a la eliminación de los auxilios parlamentarios.

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

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

Es de destacar entonces, no solamente el interés de la Acción Comunal por participar en la Constituyente, sino también los propósitos para hacerlo, los cuales reflejan aspectos muy importantes de su “proyecto histórico” como organización y movimiento social. Estos propósitos, que también reflejan posiciones, se van desarrollando y precisando en las mesas de trabajo por la constituyente que sesionaron a nivel nacional, inclusive en Antioquia. Se sale de los objetivos de estos puntos profundizar en este periodo, pero debe resaltarse como muy importante y significativo para la Acción Comunal, porque la colocó a tono con las exigencias del momento, con limitaciones obvias de cobertura a todas las bases.

De otro lado, si se observa la Constitución en sí misma, se encuentran dos líneas fuertes que interesan y comprometen al movimiento comunal; una es la decisión manifiesta de fortalecer al municipio, a la localidad, como la entidad territorial básica para el desarrollo del precepto Constitucional; la otra, es la participación ciudadana y comunitaria, en todos los asuntos de gobierno. Ellas hacen parte de

las “nuevas” reglas del juego del país y generan para el movimiento comunal, un contexto que sirve de marco hoy para definir orientaciones, estrategias y tareas que permitan llevarle a jugar un papel cada vez más destacado en el proceso de construcción del nuevo país.

La Constitución política valida la importancia y el papel de las organizaciones sociales como instrumento vital para la convivencia ciudadana, la paz y el desarrollo; para que las organizaciones sociales se proyecten históricamente como factor real de poder en las grandes decisiones económicas, sociales y políticas, se deben identificar en torno a objetivos que guíen su actividad. El gran Salto que deben dar las Juntas de Acción Comunal es ser verdaderamente orientadoras y conductoras de las comunidades en sus aspectos económicos, políticos, culturales y sociales. (Cardona Moreno, 1993, p. 77)

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

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

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

En consecuencia, si es el ciudadano a través de sus organizaciones de diversos tipos -entre ellas, la Acción Comunal-quien planifica el desarrollo a corto, mediano y largo plazo de su municipio, de su departamento y del país, podrá llegarse a afirmar, que decide, que

influye en el gobierno por cuanto ejerce una influencia sustancial en la toma de decisiones tanto del legislador como del ejecutivo, dado que se articula, a través de los diferentes mecanismos de participación, a la vida municipal, regional y nacional.

Si la acción comunal desarrolla la **capacidad** necesaria, puede llegar a influir significativamente en los presupuestos locales para inversión social a través de las Asocomunales y el departamental, a través de la Federación. Deberá sí, para el efecto, superar algunos obstáculos, tales como la falta de visión política evidente para planificar, la falta de criterio de empresa social, de empresa de servicio, la falta de horizontes para el desarrollo comunitario integral, las tradicionales y obsoletas “listas de tienda” de necesidades y obras que se han de realizar, con alcaldes reducidos al barrio y la vereda, la falta de interés y de capacitación para participar en las instancias de decisión, donde se resuelven los asuntos locales, los problemas organizativos, de funcionamiento y democracia internos, ya detectados en este estudio. (págs. 80-81).

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

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

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

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

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

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

Dentro de los principios rectores de la acción comunal se encuentra la solidaridad, la democracia, la autonomía, la libertad, la igualdad, el respeto, la prevalencia del interés común sobre el particular, la buena fe, la capacitación, la organización y la participación; esta última implica la intervención en actos internos así como en actos externos como la participación en procesos electorales bien de carácter popular, comunitario y ciudadano.

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

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

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

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

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

la gestión asertiva de estas radica en poder acceder a las múltiples oportunidades, aprovechando sus características fundamentales.

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

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

La transversalización, tal como lo expone Martín (2012) es un elemento clave en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia financiera de las JAC, en tanto permite acceder a tantos apoyos y soportes públicos y privados como tenga el Municipio para garantizar movimientos financieros activos, legales y sobre todo de alto impacto en el equilibrio económico, todo a partir de acciones de contratación o de convenios solidarios, sin embargo esta búsqueda no es fácil y se pudo concluir en el trabajo de campo realizado, a partir de los hallazgos, que existe una ausencia de políticas públicas enmarcadas en la sostenibilidad financiera de las JAC, pero sobre todo, en su desarrollo y crecimiento como empresas que están obligadas a la autogestión.

En esta misma línea, tal como lo propone Martín (2012), aquella política pública que es utilizada como un lienzo terminado, no tiene cabida en el contexto nacional de muchos países de Latinoamérica, entre tanto cada política pública, y sobre todo aquella de impacto sobre las organizaciones sociales, debe estar en continua reforma, y

esto se da solo a partir del concepto de “autogestión”, entendiéndolo como el trabajo autónomo y juicioso de los ciudadanos en pro de un objetivo, esto ayudados de herramientas y recursos legales que conduzcan a su desarrollo y crecimiento.

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

Tras la implementación del instrumento de consulta, se logró evidenciar un eje problémico en el caso de las organizaciones comunales: la dependencia – financiera y política-, la misma que impide su desarrollo y crecimiento como organizaciones “autosostenibles” y “prósperas”, todo enmarcado en la desatención estatal, especialmente en relación a la canalización de recursos y el control de estos; en la existencia de escenarios de rezago en donde las organizaciones comunales se presentan como entidades con limitadas formas de producción y generación de recursos, con restringidas formas para el escalonamiento y el acceso a bienes y servicios, con pocos accesos a la competitividad en escenarios licitatorios, con serias dificultades para comprender, participar y disfrutar de las acciones de sostenibilidad, autonomía y crecimiento financiero, todo esto convirtiéndose en un árbol problémico que desemboca en tres condiciones básicas: la ineficiencia de las organizaciones comunales para autosostenerse y crecer en el tiempo; las pobres condiciones de igualdad y equidad para la participación de estas organizaciones en escenarios de competitividad y contratación mediante convenios solidarios y, finalmente, la inestabilidad financiera que las organizaciones comunales han desarrollado tras no implementar acciones y estrategias contundentes que las sitúen como entidades autosostenibles.

Ante estas tres condiciones evidenciadas en el diagnóstico situacional de las JAC consultadas para efectos de este estudio, bien vale la pena decir que las políticas públicas que se muestran como dinamizadoras de estas organizaciones, actualmente no cumplen con sus

tres objetivos fundamentales: la eficiencia, la equidad y la estabilidad económica (Martín, 2012), es así que el problema de este escrito se evidencia claramente y revela e la inexistencia de una política pública municipal que propenda por subsanar los ejes mencionados previamente y que a continuación se abordan explícitamente.

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

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

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

Para el caso del Municipio de Guarne, el árbol problemático va más allá de situaciones de rezago que han gestado atrasos financieros

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

REFERENCIAS

- Capalbo, L. I. (2012). Organizaciones comunitarias una expresión social de la conciencia planetaria. *Pensamiento Complejo*, 1 a 27.
- Gallego, L. I. (2012). *Pertinencia de las políticas públicas municipales y su incidencia en el acceso a la vivienda digna y a los servicios públicos para los ciudadanos del municipio de Medellín*. Medellín: Politécnico Isaza Cadavid.
- Hecló, H. & Wildavsky, A. (1979). *Una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*. Bruselas: Erthon.
- Hernández, R. (2011). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Estudios Sociales* (4), 34-56.
- Jaramillo Gómez, O. (2009). *El ejercicio del poder en las Juntas de Acción Comunal Rurales: el caso del municipio de Sonsón, Antioquia. Trabajo de grado, Maestría en Desarrollo Rural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Kast, F. R. (1976). *Administración en las organizaciones*. México: McGraw-Hill.
- Colombia. Congreso de la República. (2002). Ley 743 por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

- López de Mesa, B. E. (1997). *La Acción Comunal: entre la tradición, la modernización y la democratización*. Cúcuta: XV Congreso Comunal Nacional. Cúcuta noviembre 14 y 16 de 1997. Instituto María Cano ISMAC.
- Martín, A. (2012). En búsqueda de la eficiencia de las políticas públicas. *Políticas públicas*, 26- 28.
- Moreno, M. (2011). *Políticas públicas: planificación y gestión estratégica para las políticas públicas*. Bolivia: ILPES-AECID.
- Otazo, G. (9 de Enero de 2009). *Las políticas públicas y la formación de la Agenda de Gobierno*. Disponible en: http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/76791
- Ramió, C. (2009). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. México: Athos.
- Restrepo, D. I. (2001). Eslabones y precipicios entre participación y democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63 (3).
- Roth Deubel, A. (2005). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora