

Participación ciudadana a través de las Juntas de Acción Comunal en Envigado desde la Ley 743 de 2002 y sus decretos reglamentarios (2002 a 2008)*

Carina Yanneth Hernández Orozco

Diana Marcela Pérez Álvarez

Juan Diego Ruíz Montoya*[□]

Resumen. La participación ciudadana es un derecho consagrado en la Constitución colombiana, que garantiza el derecho de libre asociación y los mecanismos de participación del pueblo. Con estos, las leyes y decretos reglamentarios como la Ley 743 de 2002, y el Decreto 2350 de 2003, que rige los organismos de acción comunal y la forma de participación, el municipio de Envigado da lugar a las Juntas de Acción Comunal (JAC), figuras que fueron trascendentales para su desarrollo a lo largo del siglo XX. Este trabajo permitió conocer ese desenvolvimiento de participación ciudadana a través de las JAC pertenecientes al municipio de Envigado y se diagnosticó la situación actual, basada en las leyes y reglamentaciones que a partir de 2002 dieron un giro significativo a estos organismos.

Palabras claves: *Acciones comunales, instrumentos de participación, participación ciudadana.*

Abstract. Citizen Participation is a right enshrined in the Colombian Constitution guaranteeing the right of free association and mechanisms for participation of the people. With these, the laws and regulatory decrees as Act 743 of 2002, and Decree 2350 of 2003 that governs the community action agencies and how to participate, the municipality of Envigado gives rise to the Community Actions Assembly figures that were key to their development throughout the twentieth century. This work allowed us to know that development of citizen participation through the JAC belonging to the municipality of Envigado and diagnosed the current situation, based on the laws and regulations from the year 2002 gave a significant change to these agencies.

Key words: *Community actions, instruments participation, citizen participation.*

[□] Este artículo es resultado del trabajo de investigación para optar al título de Abogadas, en calidad de investigadores principales, finalizado en 2009.

^{□*} Abogadas, Institución Universitaria de Envigado. Correos: carinitahernandez_22@hotmail.com, marcep84@hotmail.com, juandiruiiz@hotmail.com

Recibido: septiembre 6 de 2010. Aprobado: 30 de noviembre de 2010

1. Introducción

A partir de 2002, por medio de la Ley 743, se les asigna a las JAC un enfoque diferente que, para el municipio de Envigado, ha permitido ser un apoyo al desarrollo de diferentes proyectos de beneficio social. Aunque, para estas instituciones se recibe apoyo de la administración municipal, se reconoce la falta de participación ciudadana que permite el desarrollo y el logro de los planes propuestos y que pueda consolidarse la verdadera misión para la que ha sido creada esta figura.

Esta investigación, surge de la situación que se presenta en Envigado, donde hay más de \$7.000.000 millones de pesos que están esperando invertirse en proyectos comunales, pero gran parte de estos asociados desconocen la forma de hacerlo, la norma que las rige —La ley 743 de 2002 y sus decretos reglamentarios— y la forma de acceder a la participación ciudadana, a través de las acciones comunales, lo que causa desmotivación para emprender propuestas que redunden en el beneficio de las comunidades que representan. Por este motivo, la indagación se centra en el interrogante ¿Cómo se desarrollan, proyectan y construyen las JAC en el municipio de Envigado dentro del periodo de 2002 hasta 2008?

Para el desarrollo de la presente investigación se acogen como fuentes primarias las JAC de Envigado, las cuales se trabajan por medio de la observación y la entrevista, instrumentos que facilitan la obtención de datos reales para determinar la situación actual. Como fuentes secundarias se cuenta con las leyes, reglamentaciones y demás bibliografía del tema.

El trabajo es una investigación de tipo descriptivo, que muestra el estado del desarrollo en que se encuentran los mecanismos de participación ciudadana. En esa medida, las variables que se desarrollaron fueron cualitativas. Es así como, esta investigación busca servir, no sólo a las instituciones en estudio, sino que pretende que los asociados de las JAC puedan hacer uso de sus derechos democráticos y de participación, por lo que se

busca proponer y desarrollar proyectos que generen un impacto positivo en sus comunidades.

Este artículo muestra cinco secciones importantes: la relacionada con antecedentes, la normatividad referente a las JAC, los resultados relevantes de la técnica de la encuesta, la trayectoria de las JAC y las conclusiones.

2. Antecedentes

Tanto al movimiento comunitario como a las organizaciones sociales las viene afectando una crisis de convocatoria, debido a las dificultades para movilizar a la comunidad y a sus complicaciones para cumplir con el quórum requerido en sus respectivas asambleas, como sucede con las JAC para realizar las tres asambleas anuales que les establece la ley 743 de 2002 y su decreto reglamentario 2350 de 2003.

Según un estudio realizado en 2007, publicado por (Soto, 2008), sobre la caracterización de las organizaciones sociales y comunitarias, se evidencian los siguientes resultados:

- El 47% de sus actividades son deportivas y culturales, la línea empresarial casi no existe.
- La población beneficiaria se estima en 40.727 personas.
- Existe un significativo atraso tecnológico en sus organizaciones, ninguna para ese año, poseía página Web.
- El 43% de los miembros de las juntas tienen más de 46 años.
- El 45% de sus juntas tienen reunión mensual, el 29% trimestral.
- EL 63% de ellas no tienen sede, 13 juntas la poseen y sólo 4 la tienen propia.
- De sus juntas directivas, 1.886 son hombres (61.05%) y 1.203 son mujeres (38.95%).

- El 50% hacen una asamblea anual, el 14% realizan dos y solo el 8% cumplen con las tres establecidas por la Ley.
- El 43% trabajan articuladas con otras organizaciones.
- Los comités creados por la ley no funcionan adecuadamente.
- Las Juntas de Acción Comunal sienten el apoyo de la administración municipal.
- Prácticamente todas, requieren capacitación en temas como: contabilidad, manejo de libros, liderazgo y emprendimiento.

Las acciones comunales necesitan fortalecimiento en aspectos como el lugar de encuentro que les proporcione identidad y permanencia, gestión imaginativa para lograr ingresos mínimos de funcionamiento, neutralidad política como organización para evitar el fenómeno patológico de la anarquía gremialista que revienta la unidad del movimiento comunitario que es para todos, y combinar el perfil gerencial de sus líderes con actividades que integren a los miembros de los barrios.

2. Normativa

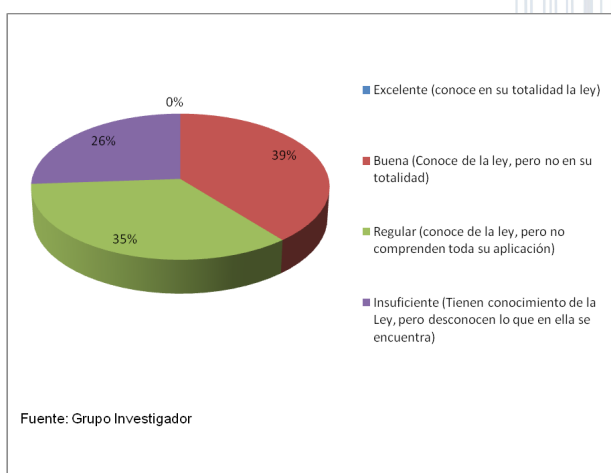
2.1 Ley 743 de 2002: La Ley 743 del 5 de junio de 2002, desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de Acción Comunal. Esta ley tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos, y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para las relaciones del Estado con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.

2.2 Decreto Reglamentario 2350 de 2003: El Decreto reglamentario 2350 de 2003 reglamenta la ley 743 de 2002. Se orienta a brindar y reconocer la mayor autonomía e independencia de la organización comunal frente al Gobierno Nacional, sin abandonar sus responsabilidades de vigilancia y el control a fin de preservar el interés general y la legalidad.

2.3 Texto Ley 753 de 2002: Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, que le concede a los alcaldes la función de corresponderle el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las JAC, Junta de Vivienda Comunitaria y Asociaciones Comunales de Juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto, por el Ministerio del Interior.

3. Resultados obtenidos

Se considera que ninguna de las JAC estudiadas conoce la Ley 743 de 2002 y sus decretos reglamentarios de una forma total. El 39% considera que sí hay algo de conocimiento, pero no en su totalidad, en tanto que otro 35% considera su conocimiento regular, porque aunque la conocen, no comprenden su aplicación y solamente el 26% tienen conocimiento de la Ley, pero desconocen lo que en ella se encuentra.



Gráfica 1. Nivel de conocimiento de las JAC de la Ley 743 de 2002 y sus Decretos reglamentarios

Recién creada la Ley 743 de 2002, las JAC pretenden dar un cambio radical dentro de su estructura, se da pie a nuevas comisiones de trabajo y se les permite a personas menores de edad desde los 14 años, poder participar de las JAC.

A nivel interno, se le da la importancia suficiente a la nueva legislación, por lo cual empieza a ser asimilada de una forma más efectiva. A su vez, por medio de la Secretaría de Desarrollo Comunitario se siente el apoyo de la Administración Municipal. A través de los Comités Zonales, se comienzan a proponer proyectos que no son encaminados al bien particular de una JAC, sino que van en beneficio de la zona a la cuál pertenecen.

Este tipo de proyectos, están dirigidos a fines sociales, en los que se beneficia la comunidad a través del deporte, la cultura, lugares de sano esparcimiento, beneficios para personas de la tercera edad, jóvenes y adultos. Esto se logra, por medio de talleres, programas y capacitaciones a las personas que participan de estos beneficios.

Para los años comprendidos entre 1998 y 2002, con la gestión del Municipio se adjudicaron viviendas de interés social, de las que se beneficiaron personas pertenecientes a las Acciones Comunales, lo que le dio a éstas una nueva imagen de soporte social, al cual acudían las personas para acceder a beneficios de la Alcaldía y pedir soluciones a problemáticas en su vecindario. Sin embargo, en ningún momento, estaban comprometidos con la causa de las JAC de su sector, viéndose afectada, porque todos querían satisfacer sus beneficios, pero nadie se comprometía por ella.

4. Trayectoria y evolución de la participación ciudadana a través de las JAC de Envigado

De acuerdo con el trabajo de campo efectuado, la normativa estudiada y a la información arrojada por las encuestas, se puede determinar la trayectoria de la participación ciudadana y cómo se ha desarrollado a través de las JAC del municipio.

Hace 40 años las JAC eran la base del progreso de las comunidades, a través de ellas, se lograba tener un mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios y las poblaciones; se logró la apertura de carreteras, la pavimentación de vías, la construcción de acueductos y, de esta forma, no sólo sirvió como fuente de obras de infraestructura, sino que a nivel familiar, fueron soporte para el mejoramiento y adquisición de viviendas.

Muchas personas lograron estudiar de forma gratuita, a través de los contactos que las JAC, hacían con las administraciones públicas, escuelas y empresas del sector privado. Las mujeres al igual que los hombres desempeñaron un papel importante en cuanto a la función social, pues eran ellas quienes a través de las JAC, tenían programas coordinados con las parroquias y eran quienes, mediante obras sociales, y recaudos, daban mercados para familias de escasos recursos, vestido y educación. Estas lideresas lograron, también, implementar talleres de capacitación en temas como el bordado, el croché, culinaria y repostería, lo que facilitó la generación de empleos en sus propios hogares.

Algunos profesionales, como médicos, odontólogos y enfermeras realizaban campañas que les permitían, a personas de difícil acceso a la salud, poder contar con un médico y personal que les ayudaba a mejorar sus condiciones de salud. Esta situación, previa a la Ley 100, contribuyó a que las personas pudieran acceder a los servicios de salud, a través del Estado.

No obstante, gracias al Estado, las comunidades comenzaron a disfrutar de una serie de servicios y de beneficios que, solamente, se otorgaban mediante las JAC, por ese motivo, la comunidad va desinteresándose en este tipo de instituciones y las JAC comienzan a debilitarse. Los asociados ya superan los 50 años y las personas jóvenes se ven indiferentes a tomar los cargos de las acciones comunales.

Luego, las secretarías de salud, obras públicas y demás, se hicieron cargo de las temáticas que las JAC tenían, situación que lleva a que las comisiones de trabajo dentro de las JAC disminuyan.

Con la Ley 743 de 2002, que rige las Juntas de Acción Comunal se da un nuevo giro a éstas, pero aún así, la participación ciudadana se reduce, y estas entidades pierden cada vez su fuerza.

5. Aplicación de la Ley 743 de 2002 y sus decretos reglamentarios en la trayectoria, desarrollo y proyección de la participación ciudadana en las JAC de Envigado, durante los años 2002 a 2008

Las encuestas muestran que, en efecto, esta ley les ha permitido a las JAC poder acceder y trascender dentro de la comunidad, pero también, refleja que ese concepto aún está débil y que en la comunidad falta un compromiso donde se puedan proponer y desarrollar proyectos, que no sean sólo de infraestructura como años atrás, sino que puedan dimensionar los beneficios que otras estrategias pueden generar dentro de la comunidad, tales como, la capacitación para el trabajo, asimismo, para el emprendimiento, de tal modo que las personas no sólo accedan a oportunidades de trabajo, sino también, que lleguen a tener sus propias empresas que, a su vez, sean generadoras de empleo dentro de su comunidad.

La Ley 743 de 2002, tiene dentro de su estructura, la comisión empresarial que tiene, como principal función, dar pie a planes de negocio, que contribuyan a disminuir la problemática del desempleo, por medio de la creación de famiempresas y de PyME's que nacen de las JAC, con la gestión de los Comité Zonales. De esta manera, se logra acceder a fondos del Estado que están destinados para este fin; motivo por el cual, es necesario —además de convocar a las personas a que se asocien a las JAC— que participen activamente dentro de estas comisiones; así mismo, en otras como las de recreación, deporte, cultura y educación, les permite mejorar el conocimiento a los integrantes de la sociedad y, de este modo, mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

Es preocupante la poca participación pues los proyectos que en estos años han salido adelante, lo han hecho aquellos socios que llevan gran trayectoria dentro de las JAC. Las nuevas generaciones aún no se comprometen y esto conlleva a que esa participación cada día sea menor.

Por tales razones, es necesario que las JAC se reestructuren, no tanto en su ámbito interno, sino que sean más flexibles en cuanto a la participación de sus socios, ya que los protocolos y esquemas son muy rígidos y esto desmotiva a aquellas personas jóvenes que quieren interactuar.

Con respecto a la Ley, no se considera que haya un enfoque equivocado, sin embargo, es de suma importancia que se dé a conocer, en detalle, los alcances que la correcta aplicación de esta ley trae en beneficio de las comunidades. Para este propósito, es conveniente una estrategia pedagógica, promovida desde la administración pública, para la apropiación social de esta ley, de una forma acorde con los conocimientos e intereses de las personas jóvenes, quienes pueden aportar con su creatividad y emprendimiento para dinamizar la economía de su comunidad y, de este modo, se sientan incentivados, no sólo como empleadores, sino como personas que con vocación social.

Conclusión

Es imprescindible, para que las JAC tengan una razón de ser en pro de la comunidad que representan, el respaldo tanto del sector público como, también, del privado, con el fin de procurarle a la comunidad mejores condiciones en la calidad de vida, más allá del favorecimiento mediante subsidios y aportes, sino que se desarrollen planes y proyectos que puedan trascender en ellos, tales como incubación de empresas y demás que permitan mejorar los ingresos de las familias y los haga más partícipes dentro de los fines sociales.

No es que la comunidad busque un paternalismo del Estado, que todo lo provee, sino que ésta misma aporte del mismo modo en que recibe, es decir, que mediante su participación ciudadana garantice la sostenibilidad del sistema comunitario. Aún cuando, la participación ciudadana, a través de las JAC fue, antes 2002, un medio eficaz y muy desarrollado, porque era la forma directa en que se lograban consolidar grandes proyectos que beneficiaban y mejoraban la calidad de vida de la comunidad, después de ese periodo estas personas participativas, por su avanzada edad, han disminuido su ritmo de aportes dentro de las Juntas. Adicional a esto, las nuevas generaciones tienen poco compromiso social y, gran parte de ellas, no tiene prioridades de participación. Quienes han ingresado, apenas comienzan a tener conocimiento al respecto y, a esto se suma, que el Estado maneja un proceso complejo para la ejecución y aprobación de planes.

De esta manera, aparece la Ley 743 de 2002, reglamentando las Acciones comunales, que facilitan y estructuran la organización democrática y, a su vez, establecen el marco jurídico entre las Juntas, el Estado y los particulares. A partir de ahí, se sientan las bases para fortalecer este mecanismo; pero, el resultado del trabajo de campo, muestra en gran medida, que hay un desconocimiento considerable de dicha ley; solamente, algunos de los que hacen parte de las juntas directivas, han logrado conocerla de forma práctica; aunque los asociados de las JAC no reconocen la trascendencia y el alcance que, a través de la aplicación de la misma, pueden lograr para el mejoramiento de su comunidad.

No es suficiente con utilizar medios publicitarios, hacer visitas domiciliarias, o programar eventos culturales y deportivos, en los que la gente se integre, sino que es necesario sensibilizar a las personas en la importancia de la labor social, y de darles a conocer los beneficios que se obtienen con el trabajo mancomunado.

Es crucial que dentro de las Juntas Comunales, inicialmente, se capaciten a personas que promuevan efectivamente los mecanismos de la Ley 743 de 2002 y, de esta forma, fomenten la pedagogía del emprendimiento, como una estrategia exitosa por la cual se

puede comenzar el planteamiento de proyectos que transformen la realidad socioeconómica de la colectividad. Para ello, se requiere que la elección de proyectos, dentro del sistema de concursos, sea transparente y sin clientelismo, de modo que la equidad de los que participan sea un estímulo más al esfuerzo dedicado a sacar adelante sus iniciativas.

La estructura de las Acciones Comunales es demasiado protocolaria y también lleva a que personas del común se sientan incomodas, por ese motivo es función de las JAC, cambiar su esquematización, con el fin permitir el acceso a más personas dentro de la actividad social.

Referencias

- Alcaldía municipal de Envigado (2004). Legislación Comunal Vigente. Participación de la comunidad en los planes municipales, p. 113-126
- Congreso de la República de Colombia. Ley 743 de 2002. [online], recuperado 3/08/2008, en: www.rgs.gov.co/img_upload/a6760b33a0b37cbd6231b2518c38c335/LEY7432002CONGRESODELAREPUBLICA.doc
- Constitución Política de Colombia. Título II: de los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo 1: de los derechos fundamentales, Artículo 38.
- Grupo Prisa. Participación ciudadana en Colombia. [online], recuperado 5/10/2009, en: http://co.kalipedia.com/historia-colombia/tema/participacion-ciudadana-colombia.html?x=20080803klphishco_4.Kes
- Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de asuntos políticos y electorales. Participación ciudadana: Acción Comunal. [online], recuperado 29/08/2008, en: <http://www.asuntospoliticos.gov.co/AsuntosPoliticos/Inicio/Participaci%C3%B3nCiudadana/Acci%C3%B3nComunal/tabid/99/Default.aspx>
- Soto E., Jaime (2008). Los dignatarios de las JAC en Envigado. En: Periódico *La Piedra*. Recuperado 30/09/2008, en: www.periodicolapiedra.com
- . Barómetro: El liderazgo de las Acciones comunales de Envigado.

Presidencia de la República. Decreto Reglamentario 2350 de 2003. recuperado 12/08/2008, en:

<http://www.cali.gov.co/corporativo.php?id=2286>

————— Ley 753 de 2002. [online], recuperado 12/08/2008, en:

<http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0753002.HTM>

Valle de San José. Todas las instancias de participación ciudadana. [online], recuperado 1/10/2009, en:

<http://www.valledesanjose-santander.gov.co/participacion.shtml??apc=M1i1--&x=1791607>