

**Gobernanza en la provincia del Rionegro del Departamento de Cundinamarca mediante la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal**

Luis Hernán Zambrano Hernández

Asesor

Stephany Betancourt Méndez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2023

### **Dedicatoria**

A mi familia por siempre estar hay apoyándome en todos los retos que nos proponemos, logrando permanentemente un crecimiento académico y profesional, al Instituto Departamental de Acción Comunal-IDACO y a los comunales de Cundinamarca por compartir sus experiencias que verán reflejadas en esta investigación.

### **Agradecimientos**

A mi familia por su apoyo, tiempo y motivación que me dieron para continuar con este crecimiento profesional, a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia-UNAD por ser parte fundamental en todo el recorrido de la maestría logrando esta formación académica, al equipo de trabajo de la Gobernación de Cundinamarca mediante el Instituto Departamental de Acción Comunal-IDACO para lograr acceder a toda la información para esta investigación, a los comunales de Cundinamarca en especial a los de la provincia del Rionegro por su disponibilidad para la entrega de información y experiencias.

## Resumen

La gobernanza permite cumplir con los fines esenciales del Estado y las formas de participación democrática consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991, por eso la importancia de lograr analizar este concepto mediante la participación ciudadana en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de las placas huellas financiadas por la gobernación de Cundinamarca en cumplimiento del Plan de Desarrollo “*Cundinamarca Región que progresa 2020-2023*”; mediante como los ciudadanos resuelven sus problemas y necesidades colectivamente, utilizando al gobierno como instrumento. Para esto se identifican los procesos de planeación mediante la realización de convocatorias públicas, proceso ejecución con la suscripción y desarrollo de convenios solidarios y procesos de evaluación en la construcción de placa huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal determinando su efectividad en la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca integrada por ocho municipios: El Peñón, La Palma, Pacho, Píame, San Cayetano, Topaipí, Villagómez, Yacopi, durante los años 2020 al 2022. De acuerdo a lo anterior se determina las ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado como uso efectivo y eficiente de recursos públicos con fines orientados al desarrollo de los territorios y sus comunidades mejorando su calidad de vida.

***Palabras Clave:*** Gobernanza, Participación, Acción Comunal, Placa Huella.

### **Abstract**

Governance enables the fulfillment of the essential purposes of the State and the established forms of democratic participation enshrined in the Political Constitution of Colombia of 1991. Therefore, it is important to analyze this concept through citizen participation in the processes of planning, execution, and evaluation of the construction of 'placas huellas' financed by the government of Cundinamarca in compliance with the Development Plan 'Cundinamarca Region Progresses 2020-2023.' This highlights how citizens collectively address their problems and needs, utilizing the government as a tool. To achieve this, planning processes are identified through public calls for participation, the execution process involves the subscription and development of solidarity agreements, and the evaluation processes focus on the construction of placas huellas carried out by the community action boards, determining their effectiveness in the province of Rionegro in the Department of Cundinamarca, composed of eight municipalities: El Peñón, La Palma, Pacho, Paime, San Cayetano, Topaipí, Villagómez, Yacopi, during the years 2020, 2021, and 2022. Based on the above, the advantages and disadvantages of constructing 'placas huellas' by community action boards and private entities are determined as an effective and efficient use of public resources aimed at the development of territories and their communities, thereby improving their quality of life.

**Keywords:** Governance, Participation, Community Action, Placa Huella

## Tabla de Contenido

Introducción .....	10
Planteamiento del problema y Pregunta .....	12
Pregunta de Investigación .....	12
Justificación .....	13
Revisión de antecedentes .....	17
Marco Teórico.....	27
Marco Conceptual .....	32
Marco Normativo.....	35
Marco Referencial.....	37
Objetivos .....	38
Objetivo General.....	38
Objetivos Específicos.....	38
Metodología .....	39
Procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal.....	41
Planeación .....	41
Ejecución y Evaluación.....	48
Concepto de Gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas .....	54

Ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado.....	65
Conclusiones.....	80
Recomendaciones .....	84
Bibliografía.....	85

**Lista de Tablas**

<b>Tabla 1</b> <i>Convocatorias realizadas por el IDACO</i> .....	41
<b>Tabla 2</b> <i>Documentos jurídicos-convocatorias</i> .....	42
<b>Tabla 3</b> <i>Documentos técnicos-convocatorias</i> .....	44
<b>Tabla 4</b> <i>Documentos evaluación-convocatorias</i> .....	46
<b>Tabla 5</b> <i>Postulados y beneficiarios-convocatorias</i> .....	47
<b>Tabla 6</b> <i>Contratos interadministrativos IDACO-FONDECUN</i> .....	49
<b>Tabla 7</b> <i>Resultados convenios solidarios</i> .....	65
<b>Tabla 8</b> <i>Resultados contratos privados</i> .....	78



### Lista de Ilustraciones

<b>Ilustración 1</b> <i>Resultados encuesta-proceso de planeación-pregunta 1</i> .....	55
<b>Ilustración 2</b> <i>Resultados encuesta-proceso de planeación-pregunta 2</i> .....	56
<b>Ilustración 3</b> <i>Resultados encuesta-proceso de planeación-pregunta 3</i> .....	57
<b>Ilustración 4</b> <i>Resultados encuesta-proceso de ejecución-pregunta 4</i> .....	58
<b>Ilustración 5</b> <i>Resultados encuesta-proceso de ejecución-pregunta 5</i> .....	59
<b>Ilustración 6</b> <i>Resultados encuesta-proceso de ejecución-pregunta 6</i> .....	59
<b>Ilustración 7</b> <i>Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 7</i> .....	60
<b>Ilustración 8</b> <i>Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 8</i> .....	61
<b>Ilustración 9</b> <i>Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 9</i> .....	62
<b>Ilustración 10</b> <i>Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 10</i> .....	62

## Introducción

Durante los últimos años en Latinoamérica y Colombia ha tomado gran importancia la necesidad por parte de los gobiernos de buscar las estrategias necesarias para lograr tener gobernanza donde Rosas y Calderón (2012) la definen como “el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” (p. 119) pues según los autores, “Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar”. (p. 119)

A partir de esta definición, la gobernanza permite cumplir con los fines esenciales del Estado y las formas de participación democrática consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991, por esto la importancia de documentar y trabajar sobre la experiencia práctica realizada en Colombia, es así como la Gobernación de Cundinamarca mediante su plan de Desarrollo “*Cundinamarca Región Que Progresa 2020-2023*” estableció la meta número 427 “*Realizar 1450 obras dirigidas al desarrollo comunitario del Departamento*” ha suscrito 139 convenios solidarios con juntas de acción comunal para que ejecuten directamente la construcción de placa huellas en los ocho municipios de la provincia del Rionegro.

En este contexto, este trabajo tiene como propósito establecer cuáles son las contribuciones para la gobernanza de la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca a partir del proyecto de construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal durante los años 2020, 2021 y 2022.

Así mismo, no se encuentra al momento investigación ni se tienen documentados los procesos que se han llevado a cabo para la construcción de placas huellas ejecutadas por las

juntas de acción comunal determinando su efectividad, y las ventajas y desventajas que se puedan tener con respecto a la realización de las mismas por parte de un contratista privado.

Es así, como el desarrollo del presente trabajo se realizará en tres partes, primero identificando los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal para determinar su efectividad; segundo, analizar el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas; tercero, determinar las ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado.

### **Planteamiento del problema y Pregunta**

La provincia del Rionegro compuesta por ocho municipios: El Peñón, La Palma. Pacho, Píame, San Cayetano, Topaipi, Villagómez, Yacopi en el Departamento de Cundinamarca es una de las provincias más golpeadas por la violencia en el Departamento; con un área de 2.382 kilómetros cuadrados, cuenta con 65.812 habitantes de acuerdo al último censo realizado por el DANE en 2018, 37.389 habitantes en los centros poblados y rural disperso mientras 21.447 habitantes en las cabeceras urbanas de los municipios, con un índice de necesidades básicas insatisfechas del 21,9%; además de una cobertura del 38,15% de acueducto y 28,61 de alcantarillado. La provincia cuenta con 179 kilómetros de vías terciarias siendo la provincia con mayor extensión de este tipo de vías el 11% del departamento y que además registran mayores problemas de movilidad por su mal estado.

Los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la provincia del Rionegro del Departamento de Cundinamarca no se han podido realizar con la participación de la ciudadanía por causa de la violencia, lo que conlleva a una baja gobernanza, el desconocimiento por parte de las instituciones de las necesidades de cada uno de los municipios, toma de decisiones erróneas y poco efectivas, e inversión de recursos públicos de manera ineficaz por parte de los gobiernos.

### **Pregunta de Investigación**

¿Cuáles son las contribuciones para la gobernanza de la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca, la puesta en marcha a partir del proyecto de construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal durante los años 2020, 2021 y 2022?

## Justificación

Las vías terciarias en Colombia se estiman por parte del Ministerio de Transporte entre caminos vecinales y vías privadas en unos 143.000 kilómetros de longitud, las cuales en su gran mayoría se encuentran en mal estado lo que dificulta la movilidad de los ciudadanos por estas vías. Como estrategia para estas vías el gobierno nacional anuncia dos billones de pesos para contratar con las juntas de acción comunal la construcción de vías terciarias el 26 de enero de 2023 mediante comunicado de prensa de la Presidencia de la República (2023).

Sin embargo, el gremio de ingenieros en Colombia ha manifestado su preocupación sobre la construcción de vías por parte de las juntas de acción comunal en defensa del ejercicio profesional regulado por la ley 842 de 2003, además de poner en duda la capacidad de los comunales para administrar la construcción de vías, esto de acuerdo a entrevista realizada por la emisora W Radio (2023).

Por esto la importancia de poder revisar la construcción de vías terciarias en Colombia por parte de las juntas de acción comunal mediante proyectos de placas huellas y el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en los procesos para la realización de estas. Al respecto, hay que tener en cuenta cómo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL define la gobernanza como:

La capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gocen de legitimidad. Gobernabilidad, entendida como la habilidad del Estado para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder. (2007, p. 135)

A partir de esta definición, la gobernanza permite cumplir con los fines esenciales del Estado y las formas de participación democrática consagradas en la Constitución Política de

Colombia de 1991, artículo 2, donde demarca como objetivos fundamentales del Estado los siguientes:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo dentro de las formas de participación democrática (1991).

Por su parte, el artículo 103 consagra dentro de las formas de participación democrática:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (1991).

Sin duda existe un gran marco teórico y normativo sobre la importancia de la gobernanza en un territorio, sin embargo, al momento de lograr su aplicación en especial en Colombia se vuelve muy complejo, es por esto que se debe reflexionar y tener como propósito, cómo lograr de forma práctica que una entidad pública en Colombia materialice este concepto a través de la participación de la ciudadanía.

Es así como, Castillo et. al (2018, p. 565) hacen referencia a que por medio de la gobernanza y la participación ciudadana institucionalizada “se vinculan el gobierno y otros actores del territorio, necesarios para implementar políticas públicas”. Además, afirman que se

constituye como “herramienta fundamental para la gobernanza es la participación ciudadana que no solo se debe evaluar como un elemento político sino analítico, como vínculo directo entre el Gobierno y la ciudadanía para la implementación de políticas públicas en toda entidad territorial”. (2018, p. 565)

Además, según los mismos autores expresan al respecto:

La participación ciudadana puede verse como una acción colectiva agrupada que encuentra en la inequidad o desigualdad de la distribución y ejercicio de los recursos con los que cuenta el gobierno municipal. Es por esa dimensión conflictual que la gobernanza y la participación ciudadana encuentra diversos obstáculos en su aplicación local, nacional y supra nacional”. (2018, p. 583)

De esta manera, es importante identificar una política Pública en Colombia donde en el territorio se busque lograr la consolidación de la gobernanza, es así como en búsqueda de lograr una mayor gobernanza del Departamento de Cundinamarca diseña, planifica e implementa la Política pública de acción comunal mediante Ordenanza No. O86 de 2019, principalmente mediante la ejecución de obras públicas como placa huella, ejecutadas directamente por las juntas de acción comunal.

Implementándola durante los años 2020, 2021 y 2022 mediante su plan de Desarrollo “Cundinamarca Región Que Progresará 2020-2023” donde se estableció la meta número 427 “Realizar 1450 obras dirigidas al desarrollo comunitario del Departamento” para lo cual ha suscrito 139 convenios solidarios con juntas de acción comunal para que ejecuten directamente la construcción de placa huellas en los ocho municipios de la provincia del Rionegro.

Respecto a lo anterior, hasta el momento no se encuentran trabajos de investigación realizados, por eso lo significativo de poder identificar cada uno de los procesos para la

construcción de placas huellas por las juntas de acción comunal y el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca durante los años 2020, 2021 y 2022.



### **Revisión de antecedentes**

Para identificar cada uno de los procesos para la construcción de placas huellas por las juntas de acción comunal y el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca durante los años 2020, 2021 y 2022; se debe iniciar por abordar la regulación normativa establecida para este tipo de proyectos de inversión.

Conviene iniciar a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), que en su artículo 2 establece los fines esenciales del Estado, haciendo hincapié en el respeto de los derechos de los administrados, así como la búsqueda de mecanismos que propendan por su cumplimiento y efectividad, por otro lado, el artículo 103, es taxativo en atribuir el deber estatal de promover la consolidación de organizaciones de toda naturaleza que contribuyan a fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones provenientes de las autoridades administrativas.

De la misma manera, el Congreso de la Republica mediante la Ley 2166 de 2021, reguló lo concerniente a los organismos de acción comunal y sus integrantes, reglamentando para tal efecto, los parámetros básicos de la política pública de estas organizaciones al definir las como:

Expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa. Art. 5

Es de esta manera que las juntas de acción comunal tienen el propósito de promover el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad y para esto la precitada norma, en su artículo 95, faculta al orden nacional y las entidades territoriales para suscribir directamente con las juntas de acción comunal convenios solidarios a la ejecución de obras públicas.

Por su lado a nivel territorial, la Asamblea de Cundinamarca (2019) mediante la Ordenanza No. 086 "Por la cual se adopta la política pública de acción comunal en el Departamento de Cundinamarca" establece acciones, planes, estrategias, programas e incentivos para el desarrollo social, incluyente e innovador donde se debe promover proyectos de infraestructura en la que participen las juntas comunales y las asociaciones comunales; de la misma manera, el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca (2019) en el documento técnico de la Política Pública de Acción Comunal del Cundinamarca busca dar cumplimiento al objetivo de desarrollo Sostenible No. 9 Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación, meta 9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso equitativo para todos; indicador 9.1.1 Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año. Dentro de las acciones bajo el eje de "Ecosistemas de incentivos" se encuentra el empoderamiento de causas innovadoras a través de convocatorias de proyectos de infraestructura.

También la Asamblea de Cundinamarca (2020), mediante Ordenanza 011 "Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 Cundinamarca Región Que Progresa", establece en la línea estratégica más gobernanza el programa empoderamiento social y el subprograma fuerza comunal la meta número 427 "realizar 650 obras dirigidas al desarrollo

comunitario del departamento” como meta producto dentro de la meta de bienestar de “aumentar la participación de las juntas de acción comunal en proyectos de desarrollo comunitario” dentro de estas obras se encuentra la tipología de construcción de placa huella. Además, mediante la Ordenanza 059 de 2021 "Por la cual se modifica la ordenanza 11 del 2020 y se realizan ajustes al plan departamental de desarrollo 2020-2024 Cundinamarca Región Que Progresa" realiza la modificación de la meta producto número 427 aumentando en 800 obras más esta meta quedando así “realizar 1450 obras dirigidas al desarrollo comunitario del departamento”.

Por otro lado, también es importante abordar algunos autores iniciando por Rosas y Calderón (2012, p. 115), que afirman que el concepto de gobernanza tuvo su origen “con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos”; también, estos mismos autores definen que la gobernanza implica:

Que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación. (p. 118).

Por su parte Whittingham, (2011, p. 219), refiere que la gobernanza es definida como “las interacciones entre los distintos actores políticos, y entre sus intereses, reflejan la calidad de un régimen político, e impactan la calidad de vida del sistema como un todo y de los individuos que lo conforman”; también afirma, desde la perspectiva del Estado que la gobernanza se define como “el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la

buena gobernanza” (p. 221). Y como conclusión que consolida el concepto, define la gobernanza como:

la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (p. 222).

Ahora Kooiman, J. (2003, p.78), afirma que la gobernanza tiene su fundamento en “las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno sociopolítico”; además la autora propende por clasificar las interacciones de gobierno en tres tipos: autogobierno que se centra en formas horizontales de gobierno, cogobierno y gobierno jerárquico; además distingue la gobernanza en un primer y segundo orden definiéndolas a continuación:

El primer orden de gobierno persigue solventar problemas directamente a un nivel particular. El segundo nivel de gobierno trata de influir en las condiciones bajo las que el primer orden de solución de problemas o creación de oportunidades ocurre, el segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del primer orden de gobierno. (2003, p.78).

Dentro de este marco Zapata (2022, p. 122) describe el concepto de gobernanza desde varios puntos de vista iniciando por los organismos multilaterales como “definición de reglas de

juego, actores implicados, toma de decisiones, y manera de rendición de cuentas”; segundo, por un énfasis normativo para el desarrollo de las organizaciones al concebirlo como “arte de gobernar en vía hacia el desarrollo económico común a partir de interrelaciones entre organismos” (p. 123); tercero en la interacción entre diferentes actores públicos “gestión de relaciones a partir de la confianza para la solución a problemas comunes” cuarto, como un enfoque a la efectividad de las políticas públicas “eficiencia y eficacia de los gobiernos” (p. 123); quinto un concepto propio de la autora “democratización en la construcción de políticas y especialmente en la definición de maneras de actuar a partir de fines comunes” (p. 124).

Así mismo, Launay (2006) describe el uso del concepto de gobernanza en Colombia desde su uso teórico aclarando que en Colombia se usa el termino gobernabilidad y no el de gobernanza, para los años ochenta, una connotación negativa caracterizando una mala situación, para los años noventa ,cambia a una connotación positiva y la redefinición del papel del Estado “se trata en este sentido de considerar no solo la calidad de la gestión pública: eficiencia, eficacia y transparencia pública, sino también de evaluar la capacidad de los gobiernos de actuar según los principios democráticos” (p. 1); además, la autora describe el uso del concepto de gobernanza en Colombia por diferentes actores y como la constitución política de 1991 se vuelve la base jurídica política y social de las instituciones para el mejoramiento de la gobernabilidad, de donde se desprenden el desarrollo de varios documentos técnicos, por último. el uso del concepto de gobernabilidad por organizaciones de la sociedad civil colombiana a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y la articulación de intereses entre los actores.

Entre tanto, para Agudo, en cuyo texto se recogen los resultados del I Congreso de la Red Internacional Latinoamérica-Unión Europea de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales, describe la deficiencia de la gobernanza por dos grandes dilemas “la coordinación

interadministrativa entre el nivel central (Nación) y las entidades territoriales (entes locales y departamentales)” y “la articulación de los criterios técnicos y los criterios políticos” (2021, p.8). Además, describe como el ordenamiento jurídico en Colombia especialmente por la jurisprudencia constitucional impulsan hacia la gobernanza y el predominio que tiene la decisión local en la gobernanza del territorio. También contempla la gobernanza del territorio urbano a través de la movilidad al establecer:

El derecho a la ciudad permite también la representación de un auténtico derecho democrático al promover y posibilitar la implicación directa y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan el entorno urbano. Una forma de representar el ejercicio pleno de la gobernanza urbana a través de la gestión democrática de y en la ciudad, como manifestación última de una democracia urbana de proximidad.” (2021, p.10).

Es aquí donde el concepto de gobernanza cobra importancia en la participación ciudadana para Bolaños y Artiles (2020) en el libro “Participación ciudadana y gobernanza” establecen que sin democracia no hay participación y afirman que “la participación de la ciudadanía en la vida pública tiene que ser encuadrada sin ambigüedades en el ámbito de la democracia participativa, entendida como extensión, profundización y vivificación de la democracia representativa y no como alternativa a esta” (p.87). .

Además, el autor establece tres actores que siempre deben participar: las administraciones, los recursos técnico-profesionales y la ciudadanía; y como la participación ciudadana debe ser un proyecto y objetivo de todo gobierno bajo la regulación normativa, describe las siguientes claves para facilitar la participación ciudadana:

1 conocer bien la realidad del territorio concreto donde actuamos, 2 partir de lo que ya existe de lo que ya se hace, de las iniciativas que convocan y reúnen a las gentes, 3 facilitar el encuentro, el conocimiento mutuo, el intercambio de ideas y experiencias, 4 tejer conexiones, 5 escuchar, 6 reforzar las formas de comunicación, 7 cultura del cuidada de las personas que participan, 8 aprovechar las nuevas tecnologías de la información, 9 sensibilidad de las personas. (2021, p.89).

Dentro de este marco, Novoa y Cancino (2019) afirman que el modelo de gobernanza es: “Aquel que se conciba como un engranaje dinámico donde se tome en cuenta el marco normativo que brindará el soporte legal, los mecanismos de participación que será el soporte democrático, el ordenamiento territorial que constituirá el equilibrio geopolítico de un gobierno, los permanentes incentivos para agilizar los mecanismos y la generación y gestión de información que permitirá a los ciudadanos estar bien informados con un alto grado de pensamiento crítico; además define a la gobernanza como “un proceso interactivo entre las entidades socioeconómicas y las gubernamentales. Proceso que se da no de manera vertical como el viejo cuño tradicional, sino de manera horizontal, dispuesto en redes de constante interacción y cogobierno ciudadano”. (p. 5)

En Colombia se tiende a igualar el concepto de gobernanza y gobernabilidad como y debe tener en cuenta a Prats, J. (2001) el cual propone una distinción entre gobernanza y gobernabilidad y define el concepto de gobernanza así:

Es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción” y esta es “la que determina la capacidad del gobierno transformar necesidades en políticas y, así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la

formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes). (p. 243).

Rosas y Calderón (2012) presentan el origen del concepto de gobernanza de la economía institucional y de la regulación y la define como

Un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son corresponsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general. (p. 118).

Además, el autor presenta el concepto de gobernanza por parte del Banco Mundial como: “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales” (p. 116); y el concepto del PNUD como:

El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. (p. 116).

Ahora bien, resulta importante contextualizar lo referente a la acción comunal iniciando por Musitu. (2004) donde afirma que la psicología comunitaria tiene como prioridades “la movilización, educación, la autogestión de las comunidades, los movimientos comunales y toda una serie de prácticas sociales encaminadas a devolver el protagonismo a las comunidades.



Conceptos como el de participación son clave para entender este tipo de Psicología comunitaria”. (p. 23).

En los mismos términos, el precitado autor establece como objetivo de la acción comunitaria al determinar:

Busca la transformación de situaciones que son vistas como problemáticas. Una característica importante que introduce la Psicología comunitaria tiene que ver con la dirección que toma la acción comunal. El reconocimiento del carácter histórico de los conocimientos sobre la realidad y la naturaleza transformable de la misma permiten pensar que a través de la reflexión y la acción del grupo comunitario es posible introducir transformaciones en lo que es percibido como problemático en un contexto dado. (2004, p. 23).

Bajo ese contexto Rodríguez, (2008) percibe la acción comunal de la definición obtenida por el autor Borda como.

aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus propios problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños. Por consiguiente, la verdadera acción comunal requiere de un proceso de educación de la comunidad, para que el acento principal recaiga en la necesidad de la unión, la cooperación y el espíritu de solidaridad. Debe centrarse el interés en aquello que una a los miembros de la comunidad, o en lo que ellos tengan de común, y prescindirse de los factores que los separen. (p. 188).

Así mismo el Departamento Nacional de Planeación. (2010) mediante el CONPES 3661, define la acción comunal como “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” (p. 3).; así mismo, afirma cómo las organizaciones comunales en Colombia han realizado su desarrollo veredal como operadores de la inversión en infraestructura social, esta política está orientada al fortalecimiento de los organismos comunales mediante el diseño de estrategias y tiene por objetivo:

Fortalecer a las organizaciones de acción comunal a través de una estrategia que facilite las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos. Así, se construye esta política pública para los organismos de acción comunal con el fin de contribuir al desarrollo, formación y generación de capacidades para mejorar su gestión, organización e interlocución con el Estado. (p. 42).

Es así como lograr identificar los procesos de planeación, ejecución y evaluación para la construcción de placas huellas por las juntas de acción comunal en la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca durante los años 2020, 2021 y 2022 determinando su efectividad o no; y analizar el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana permitirá determinar las ventajas y desventajas de la ejecución de estas obras por parte de las juntas de acción comunal y un privado.

## Marco Teórico

La gobernanza permite cumplir con los fines esenciales del Estado y las formas de participación democrática consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 2, es por esto que es importante avanzar en las teorías de gobernanza iniciando por su origen para lo cual Rosas y Calderón (2012), afirman que lo tuvo “en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos”. (p. 115)

Por esto es importante identificar cada uno de los procesos para la construcción de placas huellas por las juntas de acción comunal y el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca durante los años 2020, 2021 y 2022; iniciando por contextualizar el concepto de gobernanza por Zapata (2022) que define la gobernanza como la “democratización en la construcción de políticas y especialmente en la definición de maneras de actuar a partir de fines comunes” (p. 123); al cual llega, luego de revisar la gobernanza desde varios puntos de vista iniciando por los organismos multilaterales como “definición de reglas de juego, actores implicados, toma de decisiones, y manera de rendición de cuentas”; (p. 122); segundo por un énfasis normativo para el desarrollo de las organizaciones “arte de gobernar en vía hacia el desarrollo económico común a partir de interrelaciones entre organismos” (p. 123); tercero en la interacción entre diferentes actores públicos “gestión de relaciones a partir de la confianza para la solución a problemas comunes” (p. 123); cuarto con un enfoque a la efectividad de las políticas públicas “eficiencia y eficacia de los gobiernos”. (p. 123).

Ahora Kooiman, J. (2003, p.78), afirma que la gobernanza tiene su fundamento en “las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno sociopolítico”; además la autora propende por clasificar las interacciones de gobierno en tres tipos: autogobierno que se centra en formas horizontales de gobierno, cogobierno y gobierno jerárquico; además distingue la gobernanza en un primer y segundo orden definiéndolas a continuación:

El primer orden de gobierno persigue solventar problemas directamente a un nivel particular. El segundo nivel de gobierno trata de influir en las condiciones bajo las que el primer orden de solución de problemas o creación de oportunidades ocurre, el segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del primer orden de gobierno. (2003, p.78).

También Novoa y Cancino, (2019) definen la gobernanza como “un proceso interactivo entre las entidades socioeconómicas y las gubernamentales. Proceso que se da no de manera vertical como el viejo cuño tradicional, sino de manera horizontal, dispuesto en redes de constante interacción y cogobierno ciudadano” (p. 5). además, afirman que el modelo de gobernanza:

Será aquel que se conciba como un engranaje dinámico donde se tome en cuenta el marco normativo que brindará el soporte legal, los mecanismos de participación que será el soporte democrático, el ordenamiento territorial que constituirá el equilibrio geopolítico de un gobierno, los permanentes incentivos para agilizar los mecanismos y la generación

y gestión de información que permitirá a los ciudadanos estar bien informados con un alto grado de pensamiento crítico”. (p. 5)

La definición de Zapata da un buen acercamiento hacia la gobernanza sin embargo solo hace referencia a la construcción de políticas olvidando la importancia de la democratización y participación ciudadana en la implementación y evaluación de estas políticas, además de que podría estar dejando a un lado los actores involucrados; mientras que Kooiman, Novoa & Cancino profundizan en la gobernanza y su relación directa con las interacciones que pueden tener los ciudadanos con el gobierno a partir de la gestión de información.

Sin embargo, Whittingham, M. V. (2011) al tener en cuenta todo el proceso de las políticas públicas construcción, implementación y evaluación y la diversidad de actores que se ven implicados en esta interacción. es más completo al referirse a la gobernanza como:

la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (p. 222).

Además Rosas y Calderón agregan una variable muy importante, el territorio y su importancia en la gobernanza donde la definen como “el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” ( p. 119) donde la gobernanza se configura como un nuevo arte de gobernar, además “Las decisiones de gobierno y

la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar”. (p. 119)

Ahora bien, para el caso colombiano, Agudo (2021) en el libro “La Gobernanza del Territorio” donde se recogen los resultados del I Congreso de la Red Internacional Latinoamérica-Unión Europea de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales describe la deficiencia de la gobernanza por dos grandes dilemas “la coordinación interadministrativa entre el nivel central (Nación) y las entidades territoriales (entes locales y departamentales)” (p.8). y “la articulación de los criterios técnicos y los criterios políticos” (p.8). además describe como el ordenamiento jurídico en Colombia especialmente por la jurisprudencia constitucional impulsan hacia la gobernanza y el predominio que tiene la decisión local en la gobernanza del territorio.

Para Launay (2006) desde su uso teórico se usa el termino gobernabilidad y no el de gobernanza en Colombia, es así como para los años ochenta una connotación negativa caracterizando una mala situación, para los años noventa cambia a una connotación positiva y la redefinición del papel del Estado “se trata en este sentido de considerar no solo la calidad de la gestión pública: eficiencia, eficacia y transparencia pública, sino también de evaluar la capacidad de los gobiernos de actuar según los principios democráticos”; (p. 1); además se describe el uso del concepto de gobernanza en Colombia por diferentes actores y como la constitución política de 1991 se vuelve la base jurídica política y social de las instituciones para el mejoramiento de la gobernabilidad, de donde se desprenden el desarrollo de varios documentos técnicos, por último el uso del concepto de gobernabilidad por organizaciones de la sociedad civil colombiana a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y la articulación de intereses entre los actores.

Todo lo anterior hace referencia a la importancia de poder evidenciar el concepto de gobernanza en un proyecto practico que se esté ejecutando por parte de una entidad pública en el

país, como el Departamento de Cundinamarca lo está realizando mediante la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal en la provincia del Rionegro durante los años 2020, 2021 y 2022.

Por otro lado, es importante revisar las teorías de la participación ciudadana y su relación con la gobernanza donde Bolaños y Artiles (2020) en el libro “Participación ciudadana y gobernanza” afirman que “la participación de la ciudadanía en la vida pública tiene que ser encuadrada sin ambigüedades en el ámbito de la democracia participativa, entendida como extensión, profundización y vivificación de la democracia representativa y no como alternativa a esta”. (p.87).

Así mismo, establecen como la participación ciudadana debe ser un proyecto y objetivo de todo gobierno y que es necesaria la regulación normativa, y describe claves para facilitar la participación ciudadana:

1 conocer bien la realidad del territorio concreto donde actuamos, 2 partir de lo que ya existe de lo que ya se hace, de las iniciativas que convocan y reúnen a las gentes, 3 facilitar el encuentro, el conocimiento mutuo, el intercambio de ideas y experiencias, 4 tejer conexiones, 5 escuchar, 6 reforzar las formas de comunicación, 7 cultura del cuidado de las personas que participan, 8 aprovechar las nuevas tecnologías de la información, 9 sensibilidad de las personas. (2021, p.89).

Es así como, Castillo et. al (2018, p. 565) hacen referencia a que por medio de la gobernanza y la participación ciudadana institucionalizada “se vinculan el gobierno y otros actores del territorio, necesarios para implementar políticas públicas”. Además, afirman que se constituye como “herramienta fundamental para la gobernanza es la participación ciudadana que no solo se debe evaluar como un elemento político sino analítico, como vínculo directo entre el

Gobierno y la ciudadanía para la implementación de políticas públicas en toda entidad territorial”. (2018, p. 565)

Además, según los mismos autores expresan al respecto:

La participación ciudadana puede verse como una acción colectiva agrupada que encuentra en la inequidad o desigualdad de la distribución y ejercicio de los recursos con los que cuenta el gobierno municipal. Es por esa dimensión conflictual que la gobernanza y la participación ciudadana encuentra diversos obstáculos en su aplicación local, nacional y supra nacional”. (2018, p. 583)

De acuerdo a lo anterior es que la participación ciudadana se convierte en una variable importante que siempre debe estar en el proceso de gobernanza.

### **Marco Conceptual**

La acción comunal se vuelve esa variable articuladora entre la participación ciudadana y la gobernanza por eso para Rodríguez, (2008) es.

aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus propios problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños. Por consiguiente, la verdadera acción comunal requiere de un proceso de educación de la comunidad, para que el acento principal recaiga en la necesidad de la unión, la cooperación y el espíritu de solidaridad. Debe centrarse el interés en aquello que una a los miembros de la comunidad, o en lo que ellos tengan de común, y prescindirse de los factores que los separen. (p. 188).

Así mismo el Departamento Nacional de Planeación. (2010) mediante el CONPES 3661, define la acción comunal como “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” (p. 3).; así mismo, afirma cómo las organizaciones comunales en Colombia han realizado su desarrollo veredal como operadores de la inversión en infraestructura social, esta política está orientada al fortalecimiento de los organismos comunales mediante el diseño de estrategias y tiene por objetivo:

Fortalecer a las organizaciones de acción comunal a través de una estrategia que facilite las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos. Así, se construye esta política pública para los organismos de acción comunal con el fin de contribuir al desarrollo, formación y generación de capacidades para mejorar su gestión, organización e interlocución con el Estado. (p. 42).

Ahora bien, resulta importante contextualizar lo referente a la acción comunal iniciando por Musitu. (2004) donde afirma que la psicología comunitaria tiene como prioridades “la movilización, educación, la autogestión de las comunidades, los movimientos comunales y toda una serie de prácticas sociales encaminadas a devolver el protagonismo a las comunidades. Conceptos como el de participación son clave para entender este tipo de Psicología comunitaria”. (p. 23).

En los mismos términos, el precitado autor establece como objetivo de la acción comunitaria al determinar: “Busca la transformación de situaciones que son vistas como problemáticas. Una característica importante que introduce la Psicología comunitaria tiene que ver con la dirección que toma la acción comunal. El reconocimiento del carácter histórico de los conocimientos sobre la realidad y la naturaleza transformable de la misma permiten pensar que a través de la reflexión y la acción del grupo comunitario es posible introducir transformaciones en lo que es percibido como problemático en un contexto dado”. (2004, p. 23).

Mientras que la definición de comunal hace referencia a las personas que integran la junta de acción comunal, en los que se encuentran los afiliados al organismo comunal y las personas elegidas como directivos y dignatarios de acuerdo al parágrafo 2 del artículo 34 de la ley 2166

Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos. De todas maneras, la asignación de cargos será por cuociente y en por lo menos cinco (5) bloques separados, a saber: Junta Directiva la cual estará compuesta por la Presidencia, Vicepresidencia, Tesorería y Secretaría; Fiscal, Comisión de Convivencia y Conciliadores; delegados a los Organismos Superiores; Comisiones de Trabajo, en los organismos de primer grado, y secretarías ejecutivas a partir del segundo hasta el cuarto grado.

Ahora es necesario abordar la obra pública para la construcción de vías terciarias y para esto de acuerdo al Instituto Nacional de Vías (2017) la construcción de placa huella es definida como “ losa de concreto reforzado fundida sobre la subbase en la su acero de refuerzo se entrecruza con el acero de refuerzo de la riostra (viga transversal de concreto) con el acero de refuerzo de la placa huella del módulo siguiente” ( p. 13) y su función es soportar el paso de los ejes de los vehículos mediante huellas de concreto, y sustituir las franjas que no están expuestas a estos esfuerzos vehiculares por piedra pegada.

La Placa huella es utilizada como una solución para vías terciarias de carácter veredal con bajo volumen de tránsito donde entre sus principales atributos esta la utilización de materiales y mano de obra locales, reducción de costos en la construcción y mantenimiento con respecto al pavimento convencional.

## **Marco Normativo**

La Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 2 donde establece como fines esenciales del Estado “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo dentro de las formas de participación democrática”; la gobernanza permite cumplir con los fines esenciales del Estado y las formas de participación democrática.

En el artículo 103 consagra dentro de las formas de participación democrática “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. En desarrollo de este artículo las juntas de acción comunal se convierten para el Estado Colombiano una forma de participación democrática.

La Ley 2166 de 2021 en su artículo 5 define a la acción comunal como “la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa” es de esta manera que las juntas de acción comunal tienen el propósito de promover el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad y para esto la misma ley en su artículo 95

faculta al orden nacional y las entidades territoriales para suscribir directamente con las juntas de acción comunal convenios solidarios a la ejecución de obras públicas.

Para el nivel territorial la Asamblea de Cundinamarca (2019) mediante la Ordenanza No. 086 "Por la cual se adopta la política pública de acción comunal en el Departamento de Cundinamarca" establece acciones, planes, estrategias y programas se plantea incentivos para el desarrollo social, incluyente e innovador donde se debe promover proyectos de infraestructura en la que participen las juntas comunales y las asociaciones comunales; de la misma manera el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca (2019) en el documento técnico de la política pública de acción comunal del Cundinamarca se busca dar cumplimiento al Objetivo de desarrollo Sostenible No. 9 Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación, meta 9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos; indicador 9.1.1 Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año. Dentro de las acciones bajo el eje de "Ecosistemas de incentivos" se encuentra el empoderamiento de causas innovadoras a través de convocatorias de proyectos de infraestructura.

Así mismo mediante Ordenanza 011 "Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 Cundinamarca Región Que Progresa", establece en la línea estratégica más gobernanza el programa empoderamiento social y el subprograma fuerza comunal la meta número 427 "realizar 650 obras dirigidas al desarrollo comunitario del departamento" como meta producto dentro de la meta de bienestar de "aumentar la participación de las juntas de acción comunal en proyectos de desarrollo comunitario" dentro de estas obras se encuentra la tipología

de construcción de placa huella. Además, mediante la Ordenanza 059 de 2021 "Por la cual se modifica la ordenanza 11 del 2020 y se realizan ajustes al plan departamental de desarrollo 2020-2024 Cundinamarca Región Que Progresa" realiza la modificación de la meta producto número 427 aumentando en 800 obras más esta meta quedando así “realizar 1450 obras dirigidas al desarrollo comunitario del departamento”.

### **Marco Referencial**

El Departamento de Cundinamarca es el cuarto departamento más poblado del país con 2.919.060 habitantes presentando una tendencia al crecimiento principalmente por los municipios de la sabana de Bogotá, de acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi el área total de Cundinamarca es de 22.779 kilómetros cuadrados, 99,2% rural y el 0,8% urbano. Está conformada por 15 provincias que agrupas a 116 municipios.

La provincia del Rionegro compuesta por ocho municipios: El Peñón, La Palma. Pacho, Píame, San Cayetano, Topaipi, Villagómez, Yacopi; con un área de 2.382 kilómetros cuadrados, cuenta con 65.812 habitantes de acuerdo al último censo del DANE en 2018, 37.389 habitantes en los centros poblados y rural disperso mientras 21.447 habitantes en las cabeceras urbanas de los municipios, con un índice de necesidades básicas insatisfechas del 21,9%; además de una cobertura del 38,15% de acueducto y 28,61 de alcantarillado.

La provincia cuenta con 179 kilómetros de vías terciarias siendo la provincia con mayor extensión de este tipo de vías el 11% y que además registran mayores problemas de movilidad por su mal estado. La provincia del Rionegro tiene 547 juntas de acción comunal así: El Peñón: 43, La Palma: 77, Pacho: 120, Píame: 46, San Cayetano: 33, Topaipi: 44, Villagómez: 15, Yacopi: 169.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Determinar la relación entre los procesos de construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal y el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca durante los años 2020, 2021 y 2022.

### **Objetivos Específicos**

Identificar los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal para determinar su efectividad.

Analizar el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placa huellas.

Determinar las ventajas y desventajas de la construcción de placa huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado.

## Metodología

Para desarrollar el problema planteado, metodológicamente se utilizará un enfoque cualitativo con el fin de comprender el comportamiento y motivaciones de las juntas de acción comunal en la provincia del Rionegro del Departamento de Cundinamarca en la construcción de placa huellas, así mismo se desarrollará un tipo de investigación descriptivo con el fin de describir los fenómenos y procedimientos para la ejecución de estos proyectos, la cual se basará en: la revisión documental y bibliográfica además de la aplicación de una encuesta.

Para identificar los procesos de planeación, ejecución y evaluación en la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal para determinar su efectividad se realizará una revisión documental de dos fuentes mediante la herramienta de office Word , primero a las tres convocatorias realizadas por el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca-IDACO para la presentación y beneficiarios de los proyectos que se encuentran en su página web [www.idaco.gov.co](http://www.idaco.gov.co). Iniciando con identificar el proceso de planeación obteniendo información sobre los documentos jurídicos y técnicos solicitados, como las variables de evaluación para la viabilidad de los proyectos que las juntas de acción comunal presentaron para su postulación.

Luego el proceso de ejecución y evaluación describiendo el proceso contractual de acuerdo a los 139 expedientes contractuales de los convenios solidarios suscritos con las juntas de acción comunal y el Fondo de desarrollo de proyectos de Cundinamarca-Fondecun en el Aplicativo SECOP de la Agencia Nacional de Contratación Pública y las actividades de acompañamiento social y técnico a los proyectos.

Ahora para analizar el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas se realizará una revisión bibliográfica y para lograr contrastar el

concepto con la participación ciudadana se realizará una encuesta a una muestra de 124 juntas de acción comunal que han construido las placa huellas durante los años 2020, 2021, y 2022 con el fin de lograr un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 3%. Para la realización de estas encuestas se desarrollará un cuestionario de 10 preguntas cerradas de elección múltiple; se utilizará la herramienta de Google mediante la creación de un formulario para la recolección de la información.

Se terminará determinando las ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado mediante la revisión documental a la base de datos con la que cuenta el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca-IDACO para la ejecución de los proyectos de obras de impacto social y comunitario con las juntas de acción comunal y cinco contratos ejecutados por un contratista privado; con los metros lineales construidos, tiempos de ejecución e inversión, además de los informes de seguimiento por parte de la entidad para dar cumplimiento a la meta número 427 “Realizar 1450 obras dirigidas al desarrollo comunitario del Departamento” durante los años 2020, 2021 y 2022 del plan de Desarrollo “Cundinamarca Región Que Progresa 2020-2023”

Luego se analizará la anterior información para dar respuesta al problema y pregunta de la investigación realizando el procesamiento de datos y análisis respectivo mediante la herramienta de office Excel.



## **Procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal**

Para lograr dar respuesta al problema y la pregunta de investigación en este capítulo se identificarán los procesos de planeación, ejecución y evaluación llevados a cabo por el Instituto Departamental de Acción Comunal-IDACO para la construcción de placa huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal.

### **Planeación**

Para identificar el proceso de planeación en la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal se realizará una revisión documental a las tres convocatorias realizadas por el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca-IDACO para la presentación y beneficiarios de los proyectos que se encuentran en su página web [www.idaco.gov.co](http://www.idaco.gov.co). Con el fin de obtener información sobre que juntas de acción comunal se postularon y se beneficiaron, los documentos jurídicos, técnicos y de evaluación solicitados para poder acceder al proyecto.

Las tres convocatorias realizadas por la Gobernación de Cundinamarca mediante el Instituto Departamental de Acción Comunal IDACO fueron:

**Tabla 1**

*Convocatorias realizadas por el IDACO*

Número de Convocatoria	Fecha	Acto Administrativo
001-2020	25 de junio de 2020	Resolución 144/2020
001-2021	12 de febrero de 2021	Resolución 60/2021
005-2022	27 de julio de 2022	Resolución 4308/2022

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

Se logra evidenciar que la entidad no está obligada normativamente a realizar estas convocatorias y podría asignar y viabilizar los proyectos de forma directa; sin embargo el IDACO realizó estas tres convocatorias dentro del proceso de planeación en concordancia con los principios de publicidad y transparencia de la administración pública, además buscando que los organismos comunales del departamento participen directamente en la ejecución de sus proyectos, de acuerdo a las necesidades directas de cada uno de sus territorios.

El IDACO dentro de las convocatorias exige tres tipos de documentos para que los organismos comunales presenten su proyecto, primero una documentación jurídica que servirá para verificar la capacidad jurídica de la junta de acción comunal para contratar con el departamento y servirá de insumo para el futuro proceso contractual así:

**Tabla 2**

*Documentos jurídicos-convocatorias*

Documentación	Descripción
Personería jurídica de la JAC	Documento permite verificar la existencia jurídica de la junta de acción comunal (Documento tramitado internamente por el IDACO)
Estatutos Actualizados con cuantía de contratación de la JAC.	Permite verificar la aprobación por parte de la asamblea de afiliados para que el presidente como representante legal lo autoricen para firmar convenios. (Documentos tramitados internamente por el IDACO)
Acta Administrativo de Ratificación y/o aprobación de estatutos de la JAC.	

Documentación	Descripción
Certificado de Existencia y Representación Legal de la JAC, con fecha de expedición no mayor a 30 días	Permite verificar en tiempo real quien está registrado como representante legal de la junta de acción comunal ante la entidad de inspección vigilancia y control. (Documento tramitados internamente por el IDACO)
Registro Único Tributario	Inscripción ante la DIAN
Certificado de antecedentes fiscales de la Contraloría General de la Republica de la JAC y del Representante Legal	Documentos solicitados con el fin de poder verificar que la junta de acción comunal y el representante legal no tengan inhabilidades o incompatibilidades para la suscripción futuro del convenio solidario.
Certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación de la JAC y del Representante Legal	
Certificado de antecedentes judiciales de la policía nacional del Representante Legal de la JAC	
Declaración Juramentada de que la JAC y su Representante legal no se encuentran incurso en incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés para contratar con entidades estatales	

Documentación	Descripción
Certificado y acreditación sobre el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales de la JAC, suscrito por el representante legal y/o revisor fiscal	Requisito Contractual para la suscripción futura del convenio solidario.
Certificación bancaria cuenta de ahorros de la JAC	Documento que permite la apertura de cuenta bancaria con el fin de poder girar los recursos para la ejecución del proyecto.

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

Segundo se solicita documentación técnica con el fin de poder mitigar al máximo los posibles riesgos técnicos, administrativos y sociales en la ejecución de la obra futura a realizar y evitar de esta manera que se presente algún incumplimiento o siniestro en las misma, para esto se solicita:

### **Tabla 3**

#### *Documentos técnicos-convocatorias*

Documentación	Descripción
Certificación de planeación municipal en la que conste no haber presentado este proyecto de infraestructura en el sector postulado a entidades de orden nacional, departamental y municipal	Permite verificar que el tramo vial a intervenir no va ser afectado por otra entidad.

Documentación	Descripción
Certificación de planeación municipal en la que conste que no se encuentra en zona de riesgo conforme con el POT/EOT/PBOT	Certificaciones que permiten evitar riesgos futuros en la ejecución y posterior estabilidad de la obra.
Certificación de planeación municipal en la que conste que el lugar del proyecto a desarrollar no esté declarado como patrimonio cultural	
Certificación por parte de la entidad competente, nación, departamento o municipio en la cual se autoriza realizar la intervención	
Certificación de la no afectación de redes existentes “acueducto, alcantarillado, gas natural, red eléctrica”	Permite verificar que el tramo vial a intervenir no afecta ninguna red.
Certificación en la cual se compromete la alcaldía municipal garantizar el tránsito por las vías alternas a la obra	Garantizar una vía alterna para la comunidad mientras el tiempo de ejecución de la obra.

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

De la anterior tabla se deduce que son documentos que su expedición no dependen directamente a las juntas de acción comunal, que son competencia de la alcaldía municipal, sin embargo, para el IDACO dentro de su convocatoria se convierten en requisitos relevantes que garanticen la realización de la obra.

Para terminar de identificar el proceso de planeación se describirá las variables que se utilizaron para la evaluación y viabilidad de los proyectos en las tres convocatorias así:

**Tabla 4**

*Documentos evaluación-convocatorias*

Documentación	Descripción
Evidencia de contar con un correo electrónico propio de la JAC	Permite evidenciar que la junta de acción comunal realiza directamente la postulación, disminuyendo el riesgo que un tercero suba muchas postulaciones masivamente
Evidencia medio de difusión interna de comunicación en la JAC	Busca incentivar que las JAC cuenten con un medio de comunicación con sus afiliados
Plan de acción de la JAC	Verificar que el proyecto se encuentre dentro del plan de acción de acuerdo al literal j del artículo 42 de la ley 2166
Compromiso vinculación laboral de habitantes de la JAC o del municipio	Incentivar que la mano de obra utilizada en la obra permita la vinculación de las mismas personas que residen en la JAC
Compromiso compra de materiales en la jurisdicción del municipio	Incentivar la reactivación económica directamente en cada uno de los municipios
Evidencia de realizar mandos o actividades comunitarios	Incentivar la realización de mandos o actividades para poder recoger recursos adicionales para el proyecto.

Documentación	Descripción
Certificar que con el proyecto se beneficia víctimas del conflicto armado.	Busca dar prioridad a los proyectos que beneficien a esta población vulnerable.
Certificación entidad pública o privada que se compromete a aportar al proyecto mediante maquinaria amarilla, materiales, etc.	Busca incentivar la cooperación para apalancar la realización de mayor cantidad de obra.

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

De acuerdo a la entrega de la anterior documentación jurídica, técnica y de evaluación en las tres convocatorias realizadas se puede evidenciar las siguientes juntas de acción comunal postuladas y beneficiadas:

**Tabla 5**

*Postulados y beneficiarios-convocatorias*

Municipio	Convocatoria 001-2020		Convocatoria 001-2021		Convocatoria 005-2022	
	Postulados	Beneficiarios	Postulados	Beneficiarios	Postulados	Beneficiarios
El Peñón	4	2	18	12	19	6
La Palma	2	0	17	5	18	6
Pacho	2	1	43	12	40	11
Paime	5	1	15	6	13	5
San Cayetano	3	1	7	5	21	0
Topaipí	4	2	14	8	16	5

Municipio	Convocatoria		Convocatoria		Convocatoria	
	001-2020		001-2021		005-2022	
	Postulados	Beneficiarios	Postulados	Beneficiarios	Postulados	Beneficiarios
Villagómez	1	1	6	3	8	0
Yacopi	4	2	32	30	33	15
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>152</b>	<b>81</b>	<b>168</b>	<b>48</b>

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

De acuerdo a la anterior tabla podemos evidenciar que para la convocatoria 001-2020 se beneficiaron el 40% de las juntas de acción comunal postuladas, para la convocatoria 001-2021 se beneficiaron el 53% de las postuladas mientras para la convocatoria 005-2020 el 28% de las postuladas; de estos datos hay que tener en cuenta dos factores principales, primero que la cantidad de juntas de acción comunal beneficiarias en cada una de las convocatorias dependían directamente del presupuesto con el que contaba la entidad, segundo como en el transcurso del tiempo tomaba más credibilidad el proyecto de la Gobernación que en cada una de las convocatorias se presentaban mayor cantidad de juntas de acción comunal.

### **Ejecución y Evaluación**

La identificación de los procesos de ejecución y evaluación se realiza mediante la revisión documental a los 139 expedientes contractuales de los convenios solidarios suscritos con las juntas de acción comunal y el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca-FONDECUN en el aplicativo SECOP de la Agencia Nacional de Contratación Pública el cual se realizará bajo dos aspectos principales el primero toda la gestión contractual y el segundo el acompañamiento técnico y social.



Se iniciará con la gestión contractual y como para lograr los insumos para la realización de los procedimientos precontractuales, lo primero que se realizó por parte del IDACO fueron las visitas técnicas a territorio con el fin de verificar que toda la documentación presenta por la junta de acción comunal este acorde con la realidad, verificar la viabilidad técnica en sitio y además de socializar la obra con la comunidad. Luego con estos insumos el IDACO por la complejidad del proyecto decide contratar una gerencia integral del proyecto con el fin de ejecutar las obras de cada una de las juntas de acción comunal beneficiarias de las convocatorias, para esto suscribió cuatro contratos Interadministrativos IDACO-FONDECUN así:

**Tabla 6**

*Contratos interadministrativos IDACO-FONDECUN*

No. Contrato	Fecha	Objeto	Valor
091-2020/20-010	Septiembre 10 de 2020	Gerencia integral del proyecto denominado “Proyectos de Impacto Social con organizaciones comunales del Departamento de Cundinamarca, como medida de reactivación económica y social derivada a consecuencia de la pandemia por COVID-19.	8.000.000.000

No. Contrato	Fecha	Objeto	Valor
099-2021/21-015	Julio 30 de 2021	Gerencia integral del proyecto denominado “Proyectos de Impacto Social con organizaciones comunales del Departamento de Cundinamarca, como medida de reactivación económica y social derivada a consecuencia de la pandemia por COVID-19.	42.506.600.000
109-2022/22-021	Octubre 5 de 2022	Gerencia integral del proyecto denominado “Proyectos de Impacto Social con organizaciones comunales del Departamento de Cundinamarca	21.200.000.000
128-2022/22-040	Diciembre 15 de 2022	Gerencia integral del proyecto denominado “Proyectos de Impacto Social con organizaciones comunales del Departamento de Cundinamarca	14.406.763.200

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

Los anteriores contratos interadministrativos suscritos fueron para la ejecución de obras en todos los 116 municipios del departamento de Cundinamarca, sin embargo, para el caso que

nos ocupa para los ocho municipios de la provincia del Rionegro se tiene una inversión contratada por valor de 6.950.000.000.

De acuerdo a los anteriores contratos interadministrativos y en cumplimiento de los mismos FONDECUN con la documentación e insumos entregados por el IDACO de acuerdo a las convocatorias realizadas suscribió 139 Convenios Solidarios con las juntas de acción comunal tendiendo como base normativa el artículo 95 de la ley 2166.

Posteriormente la junta de acción comunal debe de adquirir una póliza que ampare los riesgos de cumplimiento, calidad del servicio, pagos de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, calidad y estabilidad de la obra y de responsabilidad civil extracontractual.

El personal mínimo exigido para la ejecución de la obra es un supervisor técnico (ingeniero civil o arquitecto) que es contratado por FONDECUN-IDACO, además la junta de acción comunal mediante su representante legal es: un director de obra (ingeniero civil o arquitecto), un maestro de obra, un oficial de obra y 4 ayudantes de obra.

Luego de cumplir con los anteriores procedimientos se realiza un primer desembolso previo a la aprobación por parte del supervisor de la hoja de vida del director de obra, el plan de trabajo y cronograma de actividades, el presupuesto inicial y el plan de compras. Un segundo desembolso del 10% previo la aprobación de acta de mayores y menores cantidades y ajuste del plan de compras.

Para este momento de ejecución de la obra se realiza un acompañamiento social y técnico por parte de FONDECUN-IDACO a la junta de acción comunal, el acompañamiento técnico se caracteriza por realizar visita a la obra por lo menos dos veces en el mes, y cumplir con las siguientes actividades: diligenciar la bitácora en cada visita, garantizar la calidad de obra, articulación con componentes, cumplimiento del cronograma, control del director de obra,

garantizar el flujo de caja, ajuste de presupuesto obra de ser necesario, informar de alertas técnicas que pueden poner en riesgo la operación de la obra, supervisión de medidas desarrolladas por el componente de seguridad en el trabajo.

El acompañamiento social se caracteriza por la realización de tres visitas de acompañamiento a la JAC y comunidades beneficiadas con el proyecto, garantizar el acompañamiento de los funcionarios (técnicos, supervisor y /o delegados) de FONDECUN-IDACO, establecer comunicación con el presidente y dignatarios de la JAC para socializar cronogramas y establecer la logística de las actividades, generar las alertas sociales que puedan afectar la normal ejecución de los proyectos, apoyar los procesos de formación a los comunales, apoyar la conformación de veeduría.

Siguiendo con los giros en la ejecución de la obra se realizan dos giros parciales cada uno por el 25% de acuerdo al avance de la obra para llegar a un total del 90% girado y un último desembolso del 10% con la suscripción del acta de liquidación. Durante la ejecución de la obra y al terminar la obra la junta de acción comunal permanentemente está rindiendo cuentas a la comunidad.

Se puede concluir que en los procesos de planeación ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal, como en la planeación se realiza mediante convocatoria abierta mediante la entrega de tres tipos de documentos, jurídicos, técnicos y de evaluación; dentro de los jurídicos todos necesarios para las posteriores etapas contractuales y dar cumplimiento a la normatividad vigente.

Para la entrega de los documentos técnicos se puede realizar dos reflexiones, el primero que las juntas de acción comunal dependen de los tiempos y agilidad con los que las Alcaldías Municipales expidan estos documentos y el segundo, resaltar la importancia de la certificación

de no afectación de redes, debido a que este tipo de obra son realizadas con diseños tipo que permiten tener solo actividades de obra de mano no calificada, por lo cual no necesitan estudios y diseños adicionales lo que permite que la obra en su ejecución no sea compleja y pueda ser ejecutada directamente por los comunales.

Para los de evaluación son documentos que buscan elementos adicionales para garantizar la buena ejecución de la obra y además para determinar unas variables que permitan evaluar mediante la puntuación y cumplimiento de los mismos a que juntas de acción comunal serán las beneficiarias.

Sin embargo, teniendo en cuenta todos los anteriores se puede observar que son demasiados requisitos para que una junta de acción comunal los pueda conseguir, por esto la importancia del acompañamiento y asesoría permanente que el Departamento debe realizar para que las juntas de acción comunal logren cumplir con toda esta documentación requerida.

Para los procesos de ejecución y evaluación la dificultad que tienen las juntas de acción comunal, es poder adquirir las pólizas que amparan el convenio por eso la necesidad de socializar con las diferentes aseguradoras la ejecución de este tipo de proyectos. Además de garantizar obligatoriamente un acompañamiento técnico y social a las juntas de acción comunal para garantizar el éxito de las obras a realizar.

## **Concepto de Gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas**

Para analizar el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas se realizará una revisión bibliográfica y para lograr contrastar el concepto con la participación ciudadana se realiza una encuesta a una muestra de 124 juntas de acción comunal que han construido las placa huellas durante los años 2020, 2021, y 2022 con el fin de lograr un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 3%. Para la realización de estas encuestas se desarrolla un cuestionario de 10 preguntas cerradas de elección múltiple.

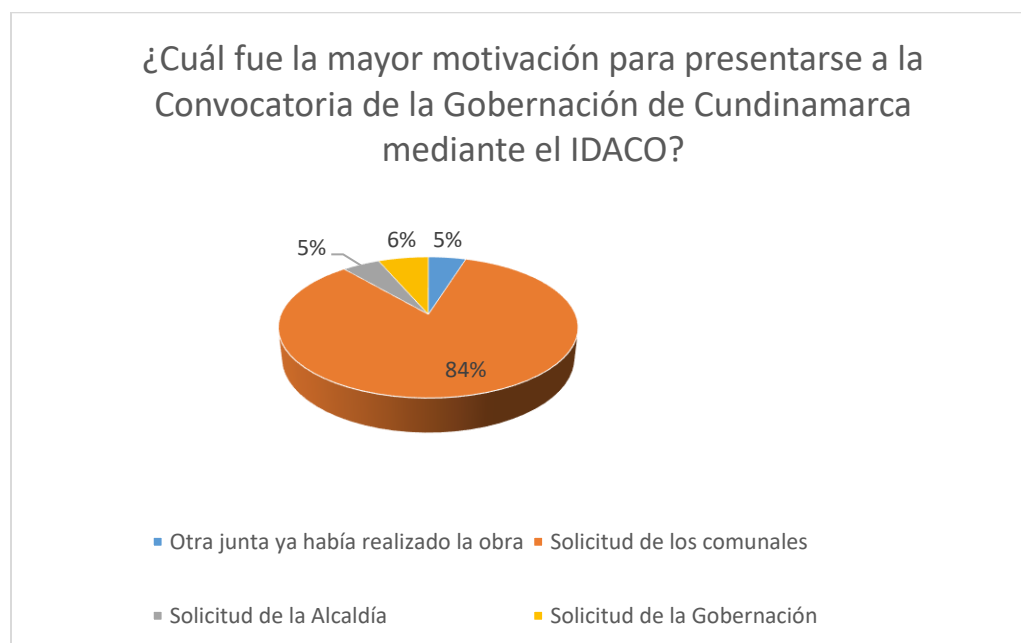
Esto con el fin de evidenciar la participación o no de la ciudadanía en los procesos de planeación, ejecución y evaluación del proyecto para la construcción de la placa huella y como esta participación logra o no responder a la gobernanza que está buscando la gobernación de Cundinamarca en estos proyectos; para ello a continuación se presentan los resultados de las encuestas realizadas teniendo en cuenta que se aplicaron a 124 presidentes de juntas de acción comunal que 2 (1%) se encuentran en el rango de 16 a 28 años; 88 (71%) se encuentran en un rango de 29 a 59 años; y 34 (28%) en un rango de 60 años y más. Por lo que se logra evidenciar que los comunales responsables de la construcción de la placa huella son adultos y adultos mayores en su mayoría, reflejando la poca participación de los jóvenes.

Así mismo estos presidentes con respecto a la educación de cada uno de ellos podemos destacar que 5 (4%) tienen tan solo educación inicial, 42 (33%) primaria, 54 (43%) bachillerato, 4 (3%) técnico, 17 (13%) educación superior, 4 (3) especialización. Se puede evidenciar que la mayoría de presidentes cuentan con una educación de bachillerato o menos, por eso la importancia de la asesoría y acompañamiento permanente que se debe realizar a los representantes legales de las juntas de acción comunal en todos los procesos del proyecto. Con

respecto al proceso de planeación del proyecto y la participación ciudadana podemos observar lo siguiente:

### Ilustración 1

#### *Resultados encuesta-proceso de planeación-pregunta 1*



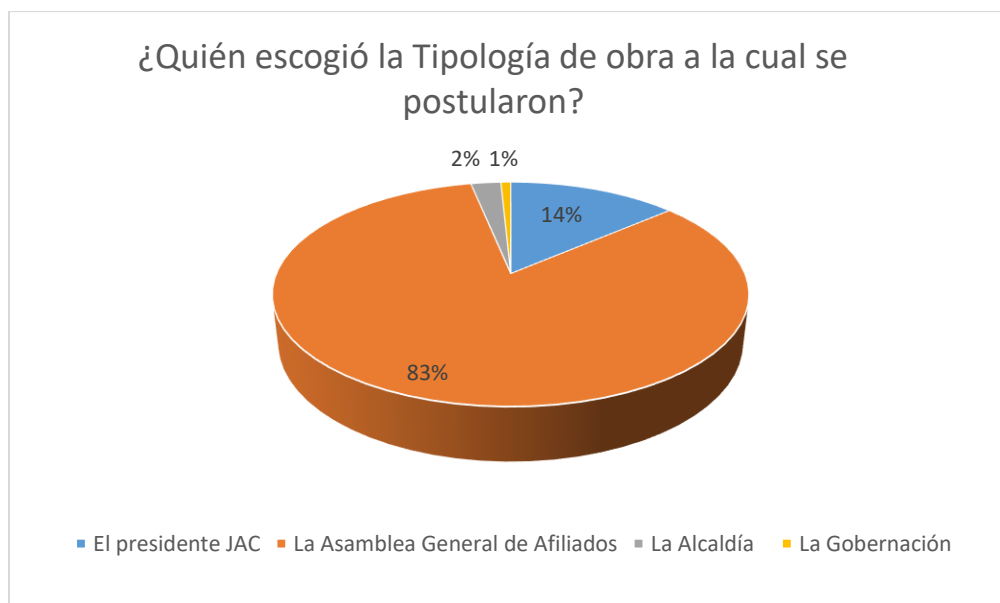
*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Los actores que influyeron y motivaron mayoritariamente con un 84% fueron los mismos comunales para la presentación del proyecto seguido por la Gobernación de Cundinamarca lo que permite inferir que desde la base comunal se da la necesidad de presentar proyectos por parte de la junta de acción comunal para poderse ver beneficiados de una futura obra de impacto social.

También se puede determinar que la Gobernación de Cundinamarca ha generado la confianza suficiente para que las juntas de acción comunal se sientan motivadas a presentar proyectos evidenciando la participación de la ciudadanía.

## Ilustración 2

### Resultados encuesta-proceso de planeación-pregunta 2



*Fuente.:* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

La Gobernación de Cundinamarca mediante el IDACO en las tres convocatorias permitió que las juntas de acción comunal seleccionaran el tipo de obra que requieren en su territorio de acuerdo a la priorización de sus necesidades, tipologías como placa huella, mejoramientos de espacios comunales, mejoramientos de escenarios deportivos, andenes y alamedas, mejoramientos de escenarios deportivos, embellecimiento de fachadas entre otros.

Es así como desde la presentación del proyecto es importante establecer la participación de la ciudadanía, mediante la selección del tipo de obra a realizar donde se puede establecer que en un 83%, esta selección se dio mediante asamblea general de afiliados lo que da mayor mérito a la participación siendo esta instancia el principal organismo de dirección y administración de una junta de acción comunal de acuerdo al artículo 27 de la Ley 2166 de 2021, seguido del presidente de acción comunal con un 14%.



### Ilustración 3

#### Resultados encuesta-proceso de planeación-pregunta 3



*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

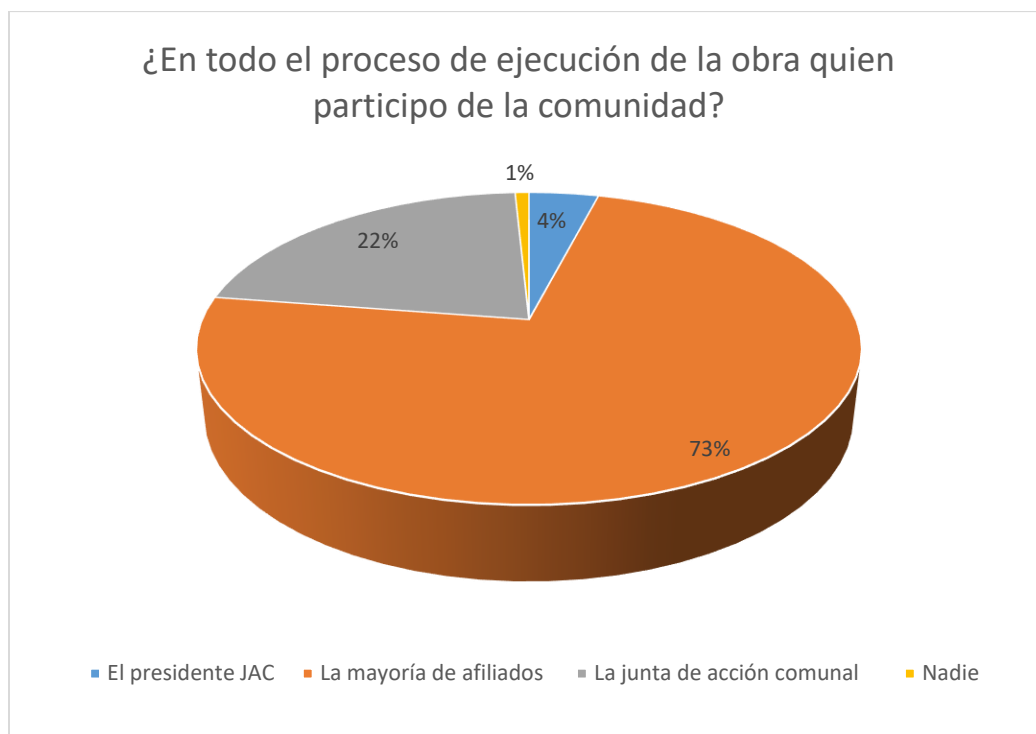
Por lo general el lugar exacto de la realización de una obra obedece a lo que desde una oficina de una entidad pública lo estipule como conveniente y necesario, sin embargo en este proyecto se logra evidenciar que quien define este lugar en un 90% es la asamblea general de afiliados donde cabe destacar que las decisiones de esta debe estar aprobada por la mayoría de los afiliados, generando una efectiva participación de la ciudadanía, teniendo en cuenta el conocimiento específico que tienen los comunales de su territorio.

De acuerdo a los anteriores datos se logra establecer que existe la generación de gobernanza en este proyecto de acuerdo a lo que estipula Whittingham, M. V. (2011) al referirse a la gobernanza como “*la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público*”

Ahora respecto al proceso de ejecución del proyecto y la participación ciudadana podemos observar lo siguiente:

## Ilustración 4

### Resultados encuesta-proceso de ejecución-pregunta 4



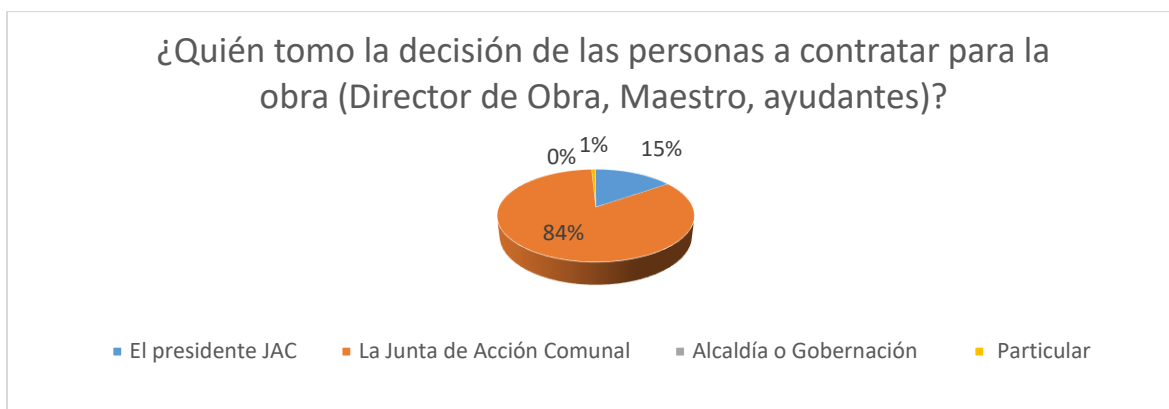
*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Teniendo en cuenta que la junta de acción comunal es la ejecutora de la obra es importante establecer quien participa en todo el proceso de ejecución, es por esto que adicional al personal permanente que debe estar contratada para la obra, se logra deducir que un 73% percibe que la mayoría de los afiliados participaron en algún rol en la ejecución de la obra seguido por un 22% por los dignitarios de la junta de acción comunal.

Esta participación se presenta en el proceso constructivo de la obra, pero además en el suministro de alimentación, aporte de recursos, gestión administrativa, tejido social, entre otras actividades.

## Ilustración 5

### Resultados encuesta-proceso de ejecución-pregunta 5



*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Dentro de las obligaciones del convenio solidario el presidente como representante legal de la junta de acción comunal debe contratar el personal mínimo para la ejecución de la obra, sin embargo, es importante establecer la participación que se generó para la selección y posterior contratación de estas personas, donde se logra establecer en un 84% que esta decisión es tomada colegiadamente por la junta de acción comunal seguida en un 15% directamente por el presidente.

## Ilustración 6

### Resultados encuesta-proceso de ejecución-pregunta 6



*Fuente:* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Teniendo en cuenta los resultados del proceso de ejecución se resalta la gobernanza teniendo en cuenta a Novoa, P. F., & Cancino, R. F. (2019) donde define la gobernanza como “un proceso interactivo entre las entidades socioeconómicas y las gubernamentales. Proceso que se da no de manera vertical como el viejo cuño tradicional, sino de manera horizontal, dispuesto en redes de constante interacción y cogobierno ciudadano” La ejecución de obras directamente por las juntas de acción comunal se ha caracterizado por el trabajo comunitario y en equipo, lo cual ha generado en el tiempo una mayor credibilidad y aceptación por parte de la ciudadanía contrario a si lo realizara un privado, por esto es importante establecer si estos proyectos recibieron recursos (físico, humanos, etc) adicionales a los entregados mediante el convenio solidario, para lo cual se establece que el 51% de los proyectos lograron recibir adicionalmente aportes directos de la comunidad y el 34% realizó diferentes actividades para poder ejecutar mayor cantidad de obra. Con respecto al proceso de evaluación del proyecto y la participación ciudadana podemos observar lo siguiente:

### Ilustración 7

*Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 7*



*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Dentro de los principios de la administración pública se encuentra la transparencia para la ejecución de los recursos públicos, por esto es significativo establecer como se realizó la vigilancia de los recursos en cada una de las obras, para lo cual se determinó que el 83% de las juntas de acción comunal conformaron una veeduría y el 15% lo realizó por medio del fiscal de la junta de acción comunal.

### **Ilustración 8**

*Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 8*

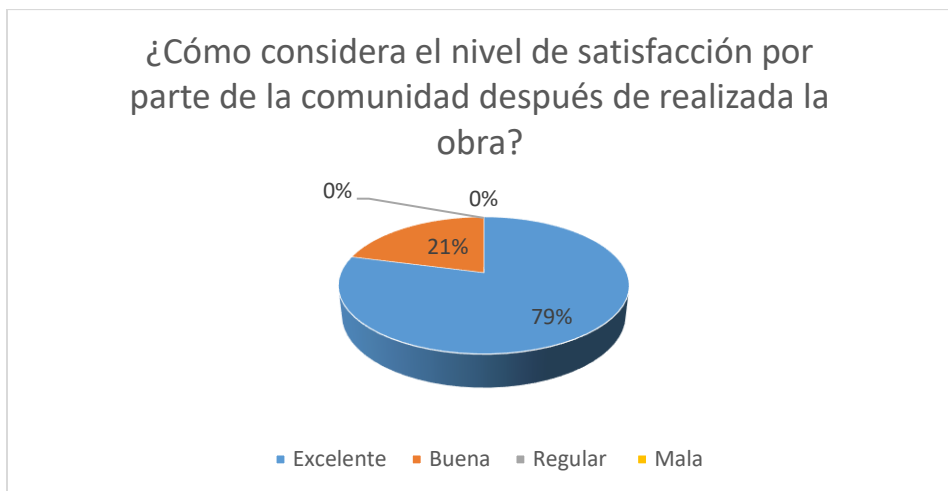


*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Una de las principales estrategias que garantizan la transparencia es la rendición de cuentas permanente a la comunidad, por esto es importante dentro de la participación de la ciudadanía que se determine que el 96% de las juntas de acción comunal realizó rendición de cuentas sobre la construcción de la placa huella, además que hace parte del acompañamiento administrativo y social que realiza la Gobernación de Cundinamarca.

## Ilustración 9

### Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 9

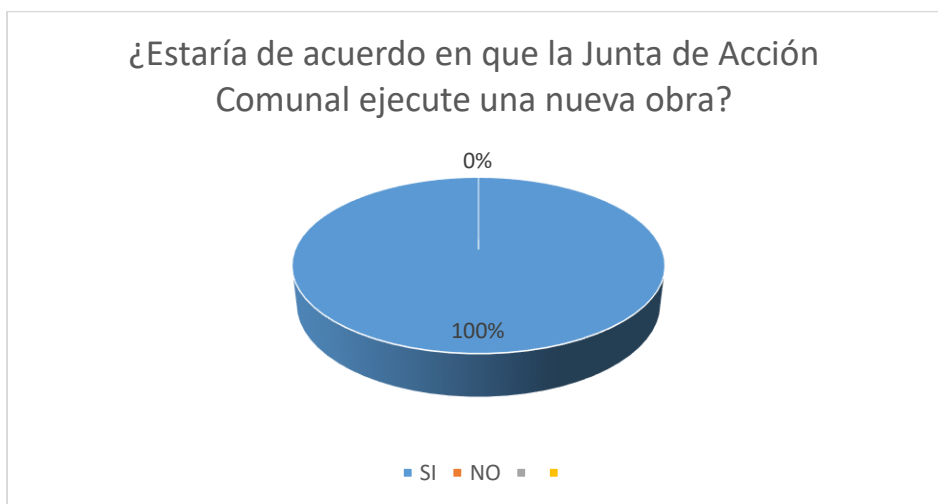


*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Dentro del proceso de evaluación es importante medir la satisfacción de la comunidad una vez entregada la obra, para lo cual se establece que el 79% considera que es excelente seguido del 21% que considera que es buena, algo de resaltar ninguno considero que sea regular o mala.

## Ilustración 10

### Resultados encuesta-proceso de evaluación-pregunta 10



*Fuente.* Elaboración propia basado en información de la encuesta realizada

Para finalizar con la información arrojada por la encuesta se identificó que todos los encuestados están de acuerdo en que la junta de acción comunal pueda ejecutar una nueva obra.

Por todo lo anterior se puede concluir que teniendo en cuenta la definición de gobernanza para *Rosas y Calderón., (2012)*

El proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” donde la gobernanza se configura como un nuevo arte de gobernar, además “Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

La participación de la ciudadanía en los procesos de planeación ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal se cumple efectivamente en todos los procesos del proyecto logrando la Gobernación de Cundinamarca su búsqueda de gobernanza de acuerdo a cada uno de los procesos del proyecto.

En el proceso de planeación permitiendo que los ciudadanos resuelvan sus problemas y necesidades colectivamente, pero adicional que ellos mismos prioricen sus soluciones mediante la presentación del proyecto, utilizando para este caso a la Gobernación de Cundinamarca como instrumento para poder llevar a cabo esa solución, además se destaca que la iniciativa de presentarse a la convocatoria es originada por la misma comunidad y el tipo de obra a realizar y su ubicación es seleccionada directamente por la misma comunidad mediante la asamblea de afiliados de la junta de acción comunal.

Para el proceso de ejecución se presenta una forma contractual diferente a la que normalmente se realiza en el sector público, y es la de entregarle directamente los recursos a las juntas de acción comunal para que ellos mismos ejecuten la obra presentada mediante la suscripción de un convenio solidario, pero aún más importante que se logra establecer que la mayoría de los afiliados de las juntas de acción comunal bajo diferentes acciones aportan en la ejecución de la obra.

Además, resaltar que la contratación del personal de la obra, aunque es competencia directamente del presidente, se establece que estas decisiones son tomadas por los dignatarios de la junta de acción comunal, evidenciando participación también en esta selección; pero también hay que tener en cuenta como las juntas de acción comunal logran conseguir algunos recursos adicionales con el fin de lograr mayor cantidad de obra mediante la participación de la ciudadanía principalmente por los aportes directos de la comunidad y la realización de diferentes actividades para conseguir estos recursos.

El proceso de evaluación también se evidencia la efectiva participación de la ciudadanía donde la mayoría de las juntas de acción comunal conformaron una veeduría ciudadana para realizar vigilancia a los recursos que se ejecutaron en la construcción de la placa huella; además de la realización de rendición de cuentas a la comunidad, y se resalta que después de entregada la obra la satisfacción es excelente o buena, y todos están dispuestos a ejecutar en las mismas condiciones una nueva obra reflejando la gobernanza conseguida por parte del gobierno departamental en este proyecto.



### **Ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado**

Se determinara las ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado mediante la revisión documental a la base de datos con la que cuenta el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca-IDACO para la ejecución de los proyectos de obras de impacto social y comunitario y cinco contratos ejecutados por un contratista privado; con los metros lineales construidos, inversión, tiempo de ejecución, además de los informes de seguimiento por parte de la entidad para dar cumplimiento a la meta número 427 “Realizar 1450 obras dirigidas al desarrollo comunitario del Departamento” durante los años 2020, 2021 y 2022 del plan de Desarrollo “Cundinamarca Región Que Progresa 2020-2023”. De esta manera se presentan los resultados de las 139 Obras así:

**Tabla 7**

*Resultados convenios solidarios.*

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
1	2020-0412	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda de Guanacas	86,00	4,00	344,00
2	2020-0445	El Peñón	Junta de acción comunal vereda el Tapaz	85,00	4,50	382,50
3	2021-1001	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda de Tendidos	51,00	3,90	198,90
4	2021-1007	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda del Órgano	84,00	3,90	327,60

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
5	2021-1036	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda Llano Grande Honduras	60,00	4,10	246,00
6	2021-1073	El Peñón	Junta de acción comunal de Guayabal del Peñón	110,00	4,50	495,00
7	2021-1077	El Peñón	Junta de acción comunal de Surcha	70,00	4,50	315,00
8	2021-1080	El Peñón	Junta de acción comunal de vereda el Molinero	70,00	6,00	420,00
9	2021-1094	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda Taucha	80,00	4,00	320,00
10	2021-1103	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda Pauchal	85,00	4,50	382,50
11	2021-1108	El Peñón	Junta de acción comunal de vereda de Mochilero	78,00	5,00	390,00
12	2021-1111	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda de Chapa Coclin	75,00	4,20	315,00
13	2021-1115	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda Curiche	70,00	4,20	294,00
14	2021-1430	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda de el Valle	76,00	4,20	319,20
15	2023-0626	El Peñón	Junta de acción comunal vereda Aposentos	67,00	3,90	261,30

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
16	2023-0712	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda de el Hatillo	67,00	4,20	281,40
17	2023-0814	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda de Sabaneta	145,00	4,20	609,00
18	2023-0816	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda Monte Bello	140,00	4,20	588,00
19	2023-0821	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda el Tapaz	85,00	4,20	357,00
20	2023-0822	El Peñón	Junta de acción comunal de la vereda Taucha	85,00	3,90	331,50
21	2021-0999	La Palma	Junta de acción comunal vereda de Río Frío	69,50	3,90	271,05
22	2021-1000	La Palma	Junta de acción comunal de la vereda la Enfadosa	108,00	3,90	421,20
23	2021-1005	La Palma	Junta de acción comunal de la vereda el Hatico	62,00	3,90	241,80
24	2021-1089	La Palma	Junta de acción comunal de la vereda de Talanquera	80,00	3,90	312,00
25	2021-1101	La Palma	Junta de acción comunal barrio subnormal el Danubio	74,00	4,30	318,20
26	2023-0582	La Palma	Junta de acción comunal de el Egido	80,00	3,90	312,00
27	2023-0584	La Palma	Junta de acción comunal de Minasal	65,00	3,90	253,50

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
28	2023-0585	La Palma	Junta de acción comunal de la vereda la Montaña	66,00	4,20	277,20
29	2023-0736	La Palma	Junta de acción comunal de Boquerón	72,00	4,20	302,4
30	2023-0741	La Palma	Junta de acción comunal de la vereda Minipí de Trianas	70,00	3,90	273,00
31	2023-0805	La Palma	Junta de acción comunal de la Laguna	72,00	4,20	302,40
32	2020-0369	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda el Pinal	86,00	4,60	395,60
33	2021-1003	Pacho	Junta de acción comunal de vereda la Primavera	60,00	3,90	234,00
34	2021-1004	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda Cerro Negro	76,00	4,20	319,20
35	2021-1009	Pacho	Junta de acción comunal de Guasyabal de Patasia	90,00	4,20	378,00
36	2021-1013	Pacho	Junta de acción comunal vereda de la Esmeralda	65,00	4,20	273,00
37	2021-1022	Pacho	Junta de acción comunal de el Florido	98,00	4,20	411,60
38	2021-1024	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda San José	70,00	4,20	294,00
39	2021-1025	Pacho	Junta de acción comunal de Vereda la Bruja	72,00	4,20	302,40

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
40	2021-1037	Pacho	Junta de acción comunal vereda el Palmar	80,00	4,20	336,00
41	2021-1076	Pacho	Junta de acción comunal de vereda Aguachentales	70,00	4,00	280,00
42	2021-1092	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda el Fical	75,00	3,90	292,50
43	2021-1109	Pacho	Junta veredal de acción comunal de Quebradahonda y la Palancana	84,00	3,90	327,60
44	2021-1113	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda Serrezuela	80,00	3,90	312,00
45	2023-0625	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda la Mona del corregimiento de Pasuncha	77,00	3,90	300,30
46	2023-0744	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda Pajonales	62,00	4,90	303,80
47	2023-0745	Pacho	Junta de acción comunal de vereda Caquian	100,00	3,90	390,00
48	2023-0749	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda Compera	70,00	4,00	280,00
49	2023-0764	Pacho	Junta de acción comunal de Bajo Yasal	73,00	3,90	284,70

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
50	2023-0813	Pacho	Junta de acción comunal sector Pio XII	87,00	5,20	452,40
51	2023-0820	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda centro sector la Virgen	100,00	3,60	360,00
52	2023-0897	Pacho	Junta de acción comunal vereda la ramada sector mi Mazatlán	80,00	4,00	320,00
53	2023-0899	Pacho	Junta de acción comunal de Marcos Tunja	71,00	4,00	284,00
54	2023-0944	Pacho	Junta de acción comunal vereda de la Esmeralda	70,00	4,50	315,00
55	2023-1299	Pacho	Junta de acción comunal de la vereda el Fical	71,00		0,00
56	2020-0370	Paima	Junta de acción comunal vereda el Centro	72,35	4,10	296,64
57	2021-1030	Paima	Junta de acción comunal de la vereda de la Trinidad	70,00	4,50	315,00
58	2021-1031	Paima	Junta de acción comunal de vereda Namasbuco	88,58	4,10	363,18
59	2021-1082	Paima	Junta de acción comunal de la vereda de Capicha	70,00	4,50	315,00
60	2021-1085	Paima	Junta de acción comunal de vereda Jamaica	67,90	4,00	271,60

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
61	2021-1087	Paime	Junta de acción comunal de la vereda de Corrucha	70,00	5,00	350,00
62	2021-1110	Paime	Junta de acción comunal de vereda San Carlos	70,00	3,90	273,00
63	2023-0714	Paime	Junta de acción comunal de la vereda la Irlanda Cuatro Caminos	60,00	3,90	234,00
64	2023-0737	Paime	Junta de acción comunal vereda Moturo la Montaña	70,00	3,90	273,00
65	2023-0807	Paime	Junta de acción comunal de la vereda Santuario	83,00	4,00	332,00
66	2023-0811	Paime	Junta de acción comunal de la vereda Lucitania	80,00	3,90	312,00
67	2023-1137	Paime	Junta de acción comunal Tudela	70,00	3,90	273,00
68	2020-0395	San Cayetano	Junta de acción comunal de la vereda el Remanso	110,00	4,50	495,00
69	2021-1028	San Cayetano	Junta de acción comunal de la vereda los Andes	72,00	3,90	280,80
70	2021-1029	San Cayetano	Junta de acción comunal sector el Macanazo	70,00	3,90	273,00
71	2021-1032	San Cayetano	Junta de acción comunal de la vereda de Quebradas	75,50	4,00	302,00

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
72	2021-1090	San Cayetano	Junta de acción comunal de la vereda Pinipay	73,00	4,70	343,10
73	2021-1098	San Cayetano	Junta de acción comunal de la inspección departamental de Policía Cuibuco	63,00	4,10	258,30
74	2020-0332	Topaipí	Junta de acción comunal vereda Nacopay	70,00	4,00	280,00
75	2020-0430	Topaipí	Junta de acción comunal de Pisco Grande	72,50	4,10	297,25
76	2021-0998	Topaipí	Junta de acción comunal de la vereda Pisco Chiquito	60,00	5,00	300,00
77	2021-1010	Topaipí	Junta de acción comunal de Sabaneta	73,00	6,00	438,00
78	2021-1012	Topaipí	Junta de acción comunal vereda Santa Bárbara	70,00	3,50	245,00
79	2021-1015	Topaipí	Junta de acción comunal vereda Honduras Paraíso	75,00	4,00	300,00
80	2021-1020	Topaipí	Junta de acción comunal de vereda Herrera Bustos	60,00	4,10	246,00
81	2021-1035	Topaipí	Junta de acción comunal de vereda Guachipay	71,00	3,90	276,90
82	2021-1100	Topaipí	Junta de acción comunal de Muchipay	70,00	4,10	287,00



Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
83	2021-1469	Topaipí	Junta de acción comunal de la vereda el Roblón	78,00	3,90	304,20
84	2023-0587	Topaipí	Junta de acción comunal de la vereda Monte Alegre	65,00	4,50	292,50
85	2023-0809	Topaipí	Junta de acción comunal de Sabaneta	70,00	4,10	287,00
86	2023-0812	Topaipí	Junta de acción comunal de Naranjal	75,00	3,90	292,50
87	2023-0815	Topaipí	Junta de acción comunal vereda de Chapilla	78,00	4,10	319,80
88	2023-0943	Topaipí	Junta de acción comunal de la vereda Centro Oriente	85,00	3,90	331,50
89	2020-0431	Villagómez	Junta de acción comunal de vereda Buenavista	80,00	4,50	360,00
90	2021-1079	Villagómez	Junta de acción comunal del Cacerio Cerro Azul	75,00	4,10	307,50
91	2021-1106	Villagómez	Junta de acción comunal de Campamento	60,00	4,10	246,00
92	2021-1116	Villagómez	Junta de acción comunal de la vereda la María	57,50	4,00	230,00
93	2020-0382	Yacopí	Junta de acción comunal vereda Rionegro	70,00	3,90	273,00
94	2020-0482	Yacopí	Junta de acción comunal vereda de Palmichales	70,00	5,00	350,00

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
95	2021-1002	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Aguablanca	60,00	4,10	246,00
96	2021-1006	Yacopí	Junta de acción comunal vereda Puray	72,00	4,90	352,80
97	2021-1008	Yacopí	Junta de acción comunal Ibama	64,00	4,50	288,00
98	2021-1011	Yacopí	Junta de acción comunal vereda la Ube	90,00	4,00	360,00
99	2021-1014	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda Laguneta	72,00	3,90	280,80
100	2021-1016	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Cabo Verde Alto	75,00	4,00	300,00
101	2021-1017	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda de Lansillal	102,00	4,50	459,00
102	2021-1018	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Hatico	78,00	4,50	351,00
103	2021-1019	Yacopí	Junta de acción comunal Guadualito	85,00	4,30	365,50
104	2021-1023	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Chirripay	67,00	4,30	288,10
105	2021-1026	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda la Laguna	75,00	4,30	322,50
106	2021-1027	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda la Venta	60,00	4,90	294,00

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
107	2021-1033	Yacopí	Junta de acción comunal vereda Yacopí Grande	76,00	4,90	372,40
108	2021-1034	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda de Avipay del Cerro	70,00	4,00	280,00
109	2021-1074	Yacopí	Junta de acción comunal vereda Limonal	70,00	4,80	336,00
110	2021-1075	Yacopí	Junta de acción comunal vereda el Encanto	70,00	4,30	301,00
111	2021-1078	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda Agua del Perro jurisdicción de Llano Mateo	75,00	3,90	292,50
112	2021-1084	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda San Isidro el Sarval	70,00	3,90	273,00
113	2021-1086	Yacopí	Junta de acción comunal vereda el Pital	70,00	3,90	273,00
114	2021-1091	Yacopí	Junta de acción comunal de Bilbao de Terán	70,00	3,90	273,00
115	2021-1093	Yacopí	Junta de acción comunal vereda de Cerritos	70,00	3,90	273,00
116	2021-1096	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda Buenos Aires	70,00	3,90	273,00
117	2021-1097	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda la Balanza	70,00	3,90	273,00

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
118	2021-1099	Yacopí	Junta de acción comunal vereda Ventanas	70,00	3,90	273,00
119	2021-1102	Yacopí	Junta de acción comunal vereda la Glorieta	76,00	5,00	380,00
120	2021-1107	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda la Mina	70,00	3,90	273,00
121	2021-1112	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda el Silencio	62,00	3,90	241,80
122	2021-1114	Yacopí	Junta de acción comunal Avipay de Fajardo	76,00	4,50	342,00
123	2021-1493	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Alto de Cañas	70,00	4,00	280,00
124	2021-1494	Yacopí	Junta de acción comunal vereda el Chiflón	110,00	4,00	440,00
125	2023-0735	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Cabo Verde Alto	72,00	4,50	324,00
126	2023-0739	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda de Aposentos	61,00	3,90	237,90
127	2023-0740	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda el Banco	70,00	4,0	280,00
128	2023-0742	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Corinto	86,00	3,90	335,40

Ítem	No Contrato FONDECUN	Municipio	Nombre JAC	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
129	2023-0743	Yacopí	Junta de acción comunal de la Vereda Llanos de Juan Angel	80,00	4,03	322,40
130	2023-0802	Yacopí	Bajo Junta de acción comunal vereda la Chapa	79,55	3,80	302,29
131	2023-0808	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda el Ube	72,50	3,85	279,13
132	2023-0810	Yacopí	Junta de acción comunal vereda de las Lajas de Gibraltar	70,00	4,10	287,00
133	2023-0817	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda Salamanca	67,00	4,10	274,70
134	2023-0818	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda Mismis	53,30	4,10	218,53
135	2023-0819	Yacopí	Junta de acción comunal vereda el Encanto	70,00	4,10	287,00
136	2023-0823	Yacopí	Junta de acción comunal de la vereda de San Jerónimo	70,00	4,10	287,00
137	2023-0824	Yacopí	Junta de acción comunal de Castillo	70,00	4,10	287,00
138	2023-1138	Yacopí	Junta de acción comunal vereda Puray - 456	70,00	4,90	343,00
139	2023-1139	Yacopí	Junta de acción comunal de vereda la Samba - 440	58,00	3,90	226,20

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del IDACO

Adicional a la información de la tabla anterior todos los 139 convenios solidarios tuvieron un plazo de ejecución de tres meses y tienen una inversión de \$ 50.000.000 de los cuales \$ 41.000.000 van directamente a la cuenta de una entidad bancaria de la junta de acción comunal y \$ 9.000.000 se invierten para gastos administrativos y los acompañamientos técnico y social; para lo cual se determina una inversión total para la construcción de estas 139 placa huellas por \$ 6.950.000000.

Además, se destaca que todas las placas huellas realizadas en la provincia del Rionegro por parte de las juntas de acción comunal dieron cumplimiento a las obligaciones contractuales de los convenios solidarios y realizaron mayor cantidad de obra, garantizando la calidad solicitada en el proyecto tipo de construcción.

También es importante resaltar como en el municipio de Pacho la junta de acción comunal de la vereda Sabaneta fue la que mayor cantidad de obra ejecuto con el mismo presupuesto que las otras juntas de acción comunal logrando realizar 145 metros lineales y 609 metros cuadrados de construcción de placa huella.

Ahora se continuará con la revisión de los cinco contratos ejecutados por un privado para la construcción de placa huellas de la siguiente manera:

### **Tabla 8**

#### *Resultados contratos privados.*

Ítem	No Contrato ICCU	Municipio	Valor	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
1	2020-0412	Yacopí	100.000.000	88,00	5,1	448,8
2	2020-0445	Yacopí	100.000.000	97,00	5,0	485,0

Ítem	No Contrato ICCU	Municipio	Valor	Largo (ml)	Ancho (ml)	Área Construida (m2)
3	2021-1001	La Palma	93.000.000	102,2	3,9	398,4
4	2021-1007	La Palma	100.000.000	108,2	3,9	421,8
5	2021-1036	Topaipí	100.000.000	111,0	3,9	432,9

*Fuente.* Elaboración propia basado en información del ICCU

Adicional a la información de la tabla anterior todos los convenios interadministrativos suscritos entre el ICCU y las Alcaldías Municipales tienen un plazo de ejecución de 8 meses para contratar la obra y realizar su ejecución.

Por todo lo anterior se puede concluir dentro de las ventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal es que el costo promedio del metro lineal de placa huella es de \$ 665.559 mientras realizando la construcción un contratista privado el costo promedio es de \$ 973.730 es decir con las juntas de acción comunal es más económico realizar por \$ 308.161 un ahorro del 31,6% que para este caso de proyectos estos recursos son utilizados para la realización de mayor cantidad de obra.

Además, también se puede establecer dentro de las ventajas los tiempos de ejecución de las obras mientras con las juntas de acción comunal el plazo de ejecución es de tres meses con los contratistas privados es de 8 meses, para dar referencia a lo técnico sin dejar de lado las ventajas de lograr la efectiva participación de la ciudadanía y la generación de gobernanza descrita en el capítulo anterior.

Mientras que las desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal es la baja capacidad técnica y administrativa que tienen los dignatarios por eso la prioridad que debe darse en la asesoría y acompañamiento en cada uno de los procesos del proyecto para poder dar cumplimiento a la finalidad el mismo.

## Conclusiones

En este trabajo se propuso establecer cuáles son las contribuciones para la gobernanza de la provincia del Rionegro en el Departamento de Cundinamarca a partir del proyecto de construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal durante los años 2020, 2021 y 2022.

Para ello primero se identificó los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal determinando que son efectivas; teniendo en cuenta que en el proceso de planeación se tienen en cuenta tres procedimientos: los jurídicos siendo estos determinantes para las posteriores etapas contractuales y dar cumplimiento a la normatividad vigente, los técnicos que permiten mitigar los posibles riesgos en la ejecución y estabilidad de la obra, y de evaluación que permiten dar puntuación que determinan las juntas de acción comunal beneficiarias del proyecto.

En el proceso de ejecución se concluye que todas las 139 obras ejecutadas por las juntas de acción comunal en la provincia del Rionegro cumplieron a satisfacción con las obligaciones contractuales y adicionalmente lograron realizar mayores cantidades de obra y con la calidad que solicitaba el proyecto tipo de placa huella. Para el proceso de evaluación se logra determinar que para este tipo de proyectos con las juntas de acción comunal debe existir un acompañamiento, técnico, social y administrativo permanente.

Segundo, se analizó el concepto de gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas donde se concluye que mediante este proyecto la Gobernación de Cundinamarca logra establecer la gobernanza teniendo en cuenta la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal y la definición de gobernanza para Rosas y



Calderón: “ El proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea”

En el proceso de planeación permitiendo que los ciudadanos resuelvan sus problemas y necesidades colectivamente, pero adicional que ellos mismos prioricen sus soluciones mediante la presentación del proyecto, utilizando para este caso a la Gobernación de Cundinamarca como instrumento para poder llevar a cabo esa solución, además se destaca que la iniciativa de presentarse a la convocatoria es originada por la misma comunidad y el tipo de obra a realizar y su ubicación es seleccionada directamente por la misma comunidad mediante la asamblea de afiliados de la junta de acción comunal.

Para el proceso de ejecución se presenta una forma contractual diferente a la que normalmente se realiza en el sector público, y es la de entregarle directamente los recursos a las juntas de acción comunal para que ellos mismos ejecuten la obra presentada mediante la suscripción de un convenio solidario, pero aún más importante que se logra establecer que la mayoría de los afiliados de las juntas de acción comunal bajo diferentes acciones aportan en la ejecución de la obra.

El proceso de evaluación también se evidencia la efectiva participación de la ciudadanía donde la mayoría de las juntas de acción comunal conformaron una veeduría ciudadana para realizar vigilancia a los recursos que se ejecutaron en la construcción de la placa huella; además de la realización de rendición de cuentas a la comunidad, y se resalta que después de entregada la obra la satisfacción es excelente o buena, y todos están dispuestos a ejecutar en las mismas condiciones una nueva obra reflejando la gobernanza conseguida por parte del Gobierno

Departamental en este proyecto, logrando efectivamente la participación de la ciudadanía en todos los procesos del proyecto.

De esta manera se concluye que mediante la puesta en marcha por parte del Departamento de Cundinamarca del proyecto de construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal durante los años 2020, 2021 y 2022 en la provincia del Rionegro logra cumplir con la definición de la gobernanza al evidenciarse que en el proyecto los ciudadanos de la provincia responden las necesidades de la sociedad, resolviendo colectivamente sus problemas, siendo la Gobernación de Cundinamarca un instrumento financiero y técnico para realizar sus proyectos; de esta manera la gobernanza en esta provincia se convierte en un nuevo arte de gobernar y los territorios se convierten el eje central de las decisiones del gobierno y la ejecución de las políticas públicas.

Tercero se determinó las ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado donde se puede concluir que el costo promedio del metro lineal de placa huella es de \$ 665.559 por parte de las juntas de acción comunal, mientras por parte de un contratista privado es de \$ 973.730; originando un ahorro del 31,6% cuando es ejecutado por una junta de acción comunal, y que además se evidencia que los recursos ahorrados son utilizados para la realización de mayor cantidad de obra. Así mismo con las juntas de acción comunal se evidencia menores tiempos de ejecución de las obras de tres meses mientras por parte de los contratistas privados el tiempo de ejecución es de ocho meses.

Además, dentro de las ventajas se destaca incentivar el liderazgo comunitario mediante el trabajo solidario y la reconstrucción del tejido social y los valores comunitarios, el fortalecimiento de las capacidades de las juntas de acción comunal generando apropiación de sus

propias obras realizadas, autogestión y sostenibilidad de las mismas mediante el cuidado y uso de su patrimonio comunal.

Dentro de las desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal se presenta la baja capacidad técnica y administrativa que tienen los dignatarios y comunales, por eso la prioridad que debe darse en la asesoría y acompañamiento en cada uno de los procesos del proyecto para poder dar cumplimiento a la finalidad el mismo.

## **Recomendaciones**

Se recomienda para los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la construcción de placas huellas ejecutadas por las juntas de acción comunal, un acompañamiento permanente y estrategias necesarias por parte de las entidades que lideren este tipo de proyectos, con el fin de que los comunales logren tener toda la documentación necesaria para la suscripción de los convenios solidarios.

Además, verificar el trámite de solicitud de certificaciones por parte de los comunales a las Alcaldías Municipales para que sea más eficiente, como socializar con las aseguradoras iniciando con la Federación de Aseguradores Colombianos-FASECOLDA, este proyecto por parte de la Gobernación de Cundinamarca con las juntas de acción comunal para que se pueda generar confianza entre los actores para la expedición de las diferentes pólizas.

Se recomienda con respecto a la gobernanza mediante la participación ciudadana en la construcción de placas huellas para las diferentes entidades del gobierno del orden nacional y territorial, la documentación realizada en este trabajo de investigación como insumo y hoja de ruta para la formulación, planeación y ejecución de nuevos proyectos con las juntas de acción comunal.

Se recomienda de las ventajas y desventajas de la construcción de placas huellas por parte de las juntas de acción comunal y un privado que las juntas de acción comunal tienen la capacidad de ejecutar proyectos tipo de obra pública que solo requieran mano de obra no calificada, pero si un proyecto requiere mano de obra calificada o estudios y diseños previos se realice por profesionales idóneos sobre el tema.

## Bibliografía

- Agudo Gonzalez, J. (2021). La gobernanza del territorio: cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías (1st ed.). J.M Bosch.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctv253f6cg>
- Asamblea de Cundinamarca (2019). Ordenanza No. 086 "*Por la cual se adopta la política pública de acción comunal en el Departamento de Cundinamarca*". <http://www.asamblea-cundinamarca.gov.co/proyectos-de-ordenanzas/ordenanza-no-0862019>
- Asamblea de Cundinamarca (2020). Ordenanza 011 "Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 Cundinamarca Región Que Progresas".[https://asambleacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleacundinamarca/content/files/000228/11396\\_ordenanza-011-de-2020-plan-de-desarrollo.pdf](https://asambleacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleacundinamarca/content/files/000228/11396_ordenanza-011-de-2020-plan-de-desarrollo.pdf)
- Asamblea de Cundinamarca (2021). Ordenanza 059 de 2021 "Por la cual se modifica la ordenanza 11 del 2020 y se realizan ajustes al plan departamental de desarrollo 2020-2024 Cundinamarca Región Que Progresas".  
<https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/b3fb37b8-cc84-4a89-9610-70671ea9a98d/ORDENANZA+059-+24+JUNIO+2021-+POR+EL+CUAL+SE+MODIFICA+LA+ORDENANZA+011-2020-+pdf.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nGDnu32#:~:text=Propiciar%20la%20creaci%C3%B3n%20de%20estabilizaci%C3%B3n%20y,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20de%20Cundinamarca>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991) "Constitución Política de Colombia".  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Arminda Álamo Bolaños; Jorge Pérez Artiles (2020). "Participación ciudadana y gobernanza".

<https://elibro-net.bibliotecavirtual.unad.edu.co/es/ereader/unad/158300>

Castillo Ramos, I; Catianquiz Ávila, O & Moreno Codina, T (2018). Gobernanza y participación ciudadana: una aproximación a su significado. In: teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional. <http://ru.iiec.unam.mx/3758/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL,  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe>

Claire L. (2006). El Uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia.

<http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>

Congreso de la República de Colombia. (2021, 18 de diciembre ). *Ley 2166 de 1993*. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758>

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

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3661.pdf>

Instituto Nacional de Vías (2017). Guía de diseños de pavimento con Placa-huella.

<https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/6644-guia-de-disenoo-de-pavimentos-con-placa-huella>.

- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (pp. 57-81). <https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Musitu, G. (2004). Introducción a la Psicología Comunitaria. UOC.  
[http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=503-introduccion-a-la-psicologia-comunitaria&category\\_slug=psicologia-comunitaria&Itemid=100225](http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com_docman&view=download&alias=503-introduccion-a-la-psicologia-comunitaria&category_slug=psicologia-comunitaria&Itemid=100225)
- Novoa, P. F., & Cancino, R. F. (2019). Modelo de gobernanza: reflexiones y propuesta. *Revista Gobernanza*, 45, 1–8. Recuperado de <http://www.aigob.org/modelo-de-gobernanza-reflexiones-y-propuesta>
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Páginas 239-270  
[https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf)
- Presidencia de la República. (2023, 26 de enero). *Presidente Petro anunció que su Gobierno alista partida de alrededor de \$ 2 billones para contratar con las juntas de acción comunal*. [comunicado de prensa].  
<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncio-que-su-Gobierno-alista-partida-de-alrededor-de-2-230126.aspx>
- Rodríguez, M. L. (2008). El programa CINVA y la acción Comunal. *Bitácora* 12, 188.  
Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18621>
- Rosas-Ferrusca, F. & Calderón-maya, J. R. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14(2), 113–136.  
<https://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>

Whittingham, M. V. (2011). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*. (Cesada a partir de 2015), 2, p. 219-236.

<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>

W Radio. (2023, 10 de abril). *¿Juntas de Acción Comunal tienen la capacidad de administrar construcción de vías?* [comunicado de prensa].

<https://www.wradio.com.co/2023/04/10/juntas-de-accion-comunal-tienen-la-capacidad-de-administrar-construccion-de-vias/>

Zapata Jiménez Myriam (2022). *Políticas Públicas, Gobernanza y Globalización*. Ediciones

Unisalle. <https://elibro-net.bibliotecavirtual.unad.edu.co/es/ereader/unad/226679>