

**Experiencias sobre desarrollo local relacionadas con juntas de acción comunal para el
diseño de políticas públicas en Norte de Santander**

Jhorman Elí Cardenas Aroca

Asesor

Camilo Alipios Cruz Merchán

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanas – ESCSAH

Programa de Sociología

2025

Resumen

El presente estudio analiza las experiencias de desarrollo local relacionadas con las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Norte de Santander, con el fin de identificar sus aportes al diseño de políticas públicas. El problema central radicó en la falta de sistematización y visibilización de estas experiencias, lo que genera una desconexión entre las prácticas comunitarias y los procesos de formulación de políticas a nivel departamental y nacional. El objetivo general fue analizar la producción académica sobre dichas experiencias, destacando factores de éxito y retos en el fortalecimiento comunal. La metodología se sustentó en el paradigma interpretativo y el enfoque cualitativo, mediante análisis documental de investigaciones académicas y proyectos de intervención, complementado con un diseño histórico-hermenéutico. Los resultados evidenciaron una distribución desigual de estudios, ausencia en la subregión Centro y aportes significativos en tres categorías: fortalecimiento organizativo y liderazgo, promoción del emprendimiento solidario, y gestión ambiental con enfoque de paz. Las conclusiones señalan que las JAC son actores estratégicos en la gobernanza local, con capacidad para generar diagnósticos situados y prácticas de resiliencia comunitaria, aunque persisten retos en sostenibilidad financiera, inclusión de enfoques diferenciales y modernización tecnológica.

Palabras clave: Juntas de Acción Comunal, desarrollo local, políticas públicas, gobernanza, participación ciudadana.

Abstract

This study analyzes local development experiences related to Community Action Boards (JAC) in Norte de Santander, aiming to identify their contributions to public policy design. The central problem lies in the lack of systematization and visibility of these experiences, creating a disconnect between community practices and policy-making processes at departmental and national levels. The general objective was to analyze academic production on these experiences, highlighting success factors and challenges in community strengthening. The methodology was based on the interpretive paradigm and a qualitative approach, using documentary analysis of academic studies and intervention projects, complemented by a historical-hermeneutic design. The results showed an unequal distribution of studies, with no research in the Central subregion, and significant contributions in three categories: organizational strengthening and leadership, promotion of solidarity-based entrepreneurship, and environmental management with a peacebuilding focus. Conclusions indicate that JAC are strategic actors in local governance, capable of generating situated diagnoses and community resilience practices, although challenges remain in financial sustainability, inclusion of differential approaches, and technological modernization.

Keywords: Community Action Boards, local development, public policy, governance, citizen participation.

Tabla de contenido

Introducción	7
Justificación	11
Antecedentes	14
Teoría sobre la sociología de las organizaciones y las Juntas de Acción Comunal.....	14
Acción Comunal en Colombia	21
Desarrollo local en América Latina	31
Políticas públicas, participación ciudadana y JAC.....	33
Contexto territorial y riesgo social abordado.....	36
Resultados	40
Objetivo específico 1: Construir un estado del arte con investigaciones sobre experiencias de desarrollo local relacionadas con JAC en Norte de Santander.	41
Objetivo específico 2: Clasificar las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con JAC de Norte de Santander.	52
Objetivo específico 3: Identificar los aportes de las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con JAC para el diseño de políticas públicas en Norte de Santander.	58
Conclusiones.....	65
Referencias bibliográficas.....	68

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Resultado de la revisión documental</i>	43
---	----

Lista de Figuras

Figura 1 <i>Ubicación de las investigaciones identificadas</i>	42
---	----

Introducción

De acuerdo con el Ministerio del Interior, en Colombia hay 70 mil Juntas de Acción Comunal (JAC) (La Silla Vacía, 2023), las cuales son organizaciones de base, fundamentales para el desarrollo local y la participación ciudadana, sin embargo, a pesar de su importancia y potencial, estas organizaciones enfrentan diversos desafíos que limitan su eficacia en la promoción del desarrollo comunitario y su influencia en la formulación de políticas públicas (Arboleda, M. y Fonseca, L., 2019).

Aunado a lo anterior, no se tiene mucha información sobre sus retos e iniciativas dado la falta de sistematización y visibilización de las experiencias positivas de desarrollo local lideradas por las JAC o relacionadas con ellas, y aunque existen casos de iniciativas comunitarias que han generado impactos positivos en sus territorios, como en Norte de Santander, estos no siempre son documentados ni compartidos de manera efectiva, siendo esta carencia de información estructurada lo que puede dificultar la replicabilidad de buenas prácticas y el aprendizaje entre comunidades.

Lo anterior produce como efecto una desconexión entre las experiencias de base y los procesos de diseño de políticas públicas a nivel municipal, departamental y nacional, ya que los tomadores de decisiones a menudo carecen de mecanismos efectivos para incorporar las lecciones aprendidas y el conocimiento generado por las JAC en la formulación de políticas, lo que resulta en intervenciones que no siempre responden a las necesidades y realidades locales.

Con base en lo descrito en el acápite anterior, emerge la siguiente pregunta de investigación, donde la resolución a este cuestionamiento permitirá analizar las investigaciones sobre experiencias de desarrollo local relacionadas con las JAC en Norte de Santander, con el fin de identificar factores de éxito y lecciones que puedan informar el diseño de políticas públicas más pertinentes y efectivas, por lo que la pregunta de investigación para el presente trabajo de

monografía fue ¿Qué aportes emergen de las experiencias de desarrollo local relacionadas con JAC para el diseño de políticas públicas en Norte de Santander? Donde la hipótesis planteada para la resolución de esta pregunta de investigación, es que las experiencias de desarrollo local lideradas por las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Norte de Santander aportan lecciones clave sobre las necesidades y realidades locales, que, si son sistematizadas y visibilizadas adecuadamente, pueden contribuir de manera significativa al diseño de políticas públicas más inclusivas y efectivas, mejorando la conexión entre las comunidades y los tomadores de decisiones a nivel municipal y departamental.

Con base en lo expuesto, el objetivo general de la investigación fue: analizar en la producción académica sobre experiencias las de desarrollo local en JAC de Norte de Santander los aportes al diseño de políticas públicas en el departamento, y los objetivos específicos: 1) Construir un estado del arte con investigaciones sobre experiencias de desarrollo local relacionadas con JAC en Norte de Santander; 2) Clasificar las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con JAC de Norte de Santander; 3) Identificar los aportes de las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con JAC para el diseño de políticas públicas en Norte de Santander.

A nivel metodológico, esta investigación se fundamenta en el paradigma interpretativo, orientado a comprender cómo los individuos construyen y asignan significados a su realidad social desde sus contextos específicos, lo cual permite analizar en profundidad las experiencias de desarrollo local vinculadas a las juntas de acción comunal desde la perspectiva de sus propios actores (Taylor & Bogdan, 1987). De igual forma, se adoptó un enfoque cualitativo, esencial para captar la riqueza de las percepciones y prácticas comunitarias, así como su influencia en el diseño de políticas públicas, dado que posibilita una comprensión detallada y contextualizada de los procesos sociales y de la significación cultural de las prácticas comunitarias (Taylor &

Bogdan, 1987). Asimismo, se empleó el diseño histórico-hermenéutico, con el fin de interpretar documentos y eventos relevantes que permiten comprender la evolución del papel de las juntas de acción comunal en Norte de Santander, ofreciendo una visión integral de su incidencia en la participación comunitaria y en la formulación de políticas públicas (Taylor & Bogdan, 1987).

En cuanto a las fuentes de información, se emplearon repositorios de acceso libre como Redalyc, Scielo y Google Scholar, los cuales proporcionaron estudios, artículos y documentos oficiales relevantes, lo cuales, fueron fundamentales para reunir antecedentes sobre las juntas de acción comunal, el desarrollo local y las políticas públicas en Colombia, ofreciendo una base para el análisis del contexto regional en Norte de Santander.

A partir de lo anterior, para seleccionar las fuentes de información, la investigación utilizó un muestreo no probabilístico por conveniencia, seleccionando fuentes documentales a partir de la clasificación por subregiones de Norte de Santander, que cuenta con 40 municipios. Este método, sustentado en el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027, permite ordenar la información de manera estructurada y facilitar el análisis comparativo entre zonas, considerando sus particularidades geográficas, socioeconómicas y culturales. Dicha clasificación busca fortalecer la planificación regional y la eficiencia en la implementación de políticas públicas, reconociendo la diversidad de dinámicas comunitarias y de desarrollo en el departamento (Gobernación de Norte de Santander, 2024).

Con base en esta división, los municipios se distribuyen en seis subregiones: Norte (4), Occidente (10), Oriente (6), Centro (7), Sur-occidente (6) y Sur-oriente (7). A partir de ello, se buscó seleccionar 12 experiencias de investigación —dos por subregión— correspondientes al periodo 2019-2025. Este criterio permite lograr una contextualización más precisa de los aportes de las juntas de acción comunal al desarrollo local y facilita identificar factores diferenciales en

cada subregión que inciden en el diseño de políticas públicas adaptadas a las necesidades de las comunidades de Norte de Santander.

Para terminar, las técnicas de recolección e instrumentos de análisis de la información utilizadas fueron la revisión y análisis documental, las cuales permitieron examinar, estudios previos sobre las juntas de acción comunal y el desarrollo local en Norte de Santander, las cuales resultaron fundamentales para construir una base teórica y empírica que facilitara la interpretación de los procesos comunitarios y su impacto en la formulación de políticas públicas, al tiempo que posibilitaron la identificación de categorías, patrones y tendencias en las prácticas y normativas (Sandoval, 2002).

Para sistematizar los hallazgos, se utilizó la Matriz de análisis documental, instrumento que permitió clasificar la información según temas y categorías, contribuyendo a comparar datos, identificar relaciones y realizar un análisis crítico que favoreció una comprensión más profunda de los retos y aportes de las juntas de acción comunal al desarrollo local y a la construcción de políticas públicas más efectivas en el departamento (Sandoval, 2002).

Justificación

El presente acápite expone las razones académicas, sociales y prácticas que sustentan la pertinencia de la investigación, articulando el problema de estudio con los núcleos problémicos e integradores definidos en la línea de investigación. Para tal fin, el apartado se estructura en cuatro momentos: en primer lugar, se presenta la relevancia científica de abordar el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) desde un enfoque subnacional; en segundo lugar, se argumenta la importancia social del estudio para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la calidad de vida en Norte de Santander; en tercer lugar, se relaciona el trabajo con los núcleos problémicos e integradores del programa, destacando la conexión con la asociatividad y el riesgo social; y finalmente, se subraya el carácter innovador de la investigación al señalar la ausencia de trabajos con una perspectiva departamental integral.

Para empezar, esta idea de investigación tiene una relevancia significativa en el campo científico, particularmente en las áreas de sociología, ciencias políticas y estudios de desarrollo, ya que la investigación propuesta aborda una brecha importante en el conocimiento actual sobre la efectividad de las organizaciones de base comunitaria y su impacto en el desarrollo local. Así, al sistematizar y analizar las experiencias positivas de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Norte de Santander, este estudio contribuirá a la construcción de un cuerpo de conocimiento empírico sobre los factores que influyen en el éxito de las iniciativas de desarrollo comunitario, resaltando la importancia de sistematizar la producción académica sobre las JAC en un nivel subnacional, como Norte de Santander.

Por otro lado, este estudio es de gran relevancia en el ámbito social, ya que ofrece perspectivas clave para establecer puentes entre los diferentes actores sociales, lo que contribuirá a mejorar la calidad de vida de las comunidades y a fortalecer la participación ciudadana en Norte de Santander. Al identificar y analizar las experiencias positivas de las Juntas de Acción

Comunal (JAC), se puede optimizar la conexión entre las iniciativas comunitarias y el diseño de políticas públicas, garantizando que estas respondan de manera más efectiva a las necesidades reales de la población. Asimismo, el estudio resulta pertinente porque permite visibilizar la producción de conocimiento sobre Norte de Santander, sirviendo como referencia para investigaciones similares en otras regiones del país. De esta manera, se potencia el fortalecimiento de los procesos de las JAC y se profundiza en la comprensión de su rol público como instrumento clave para el desarrollo local y la formulación de políticas públicas.

Adicionalmente, esta idea de investigación se asienta en el Núcleo Problémico 2 sobre nuevas formas de asociatividad, ya que se centra en los procesos y relaciones a través de los cuales los individuos se implican en la acción colectiva y las JAC representan una forma de asociatividad en Colombia, permitiendo a las comunidades organizarse para la acción colectiva. Sin embargo, las dinámicas y desafíos contemporáneos que enfrentan estas organizaciones, como la falta de sistematización y visibilización de sus éxitos, requieren ser estudiados para entender cómo se están adaptando a las nuevas formas de vinculación social y cómo pueden seguir siendo relevantes y efectivas en su papel como promotores del desarrollo local y la participación ciudadana.

Asimismo, esta idea de investigación es compatible con el Núcleo Integrador sobre Riesgo Social y Política Pública, el cual se orienta hacia el análisis de riesgos sociales y la contribución al diseño de políticas públicas más pertinentes, ya que las JAC, al ser actores clave en el desarrollo local, se encuentran en una posición estratégica para influir en la formulación de políticas públicas que respondan a las necesidades y realidades locales. No obstante, la desconexión entre las experiencias de base de las JAC y los procesos de diseño de políticas públicas a nivel municipal, departamental y nacional, representa un riesgo social al limitar la

efectividad de las políticas implementadas, pero, al estudiar y documentar las experiencias positivas de las JAC, la investigación puede exponer modelos de gestión y factores de éxito que informen y mejoren el diseño de políticas públicas, contribuyendo así a reducir ese riesgo social y fortaleciendo la capacidad de estas organizaciones para influir positivamente en la política pública.

Finalmente, es importante resaltar que, hasta la fecha, no existen investigaciones en otros departamentos del país que aborden a las Juntas de Acción Comunal con una lógica departamental integral como la que propone este trabajo, pues, aunque se han desarrollado estudios sobre las JAC, estos se han realizado de forma aislada, generalmente focalizados en experiencias específicas o en comunidades particulares, lo que ha limitado la construcción de un panorama regional más amplio. Por ello, este estudio se convierte en un aporte innovador, al ofrecer una visión departamental que sistematiza y analiza de manera comparativa las experiencias de las JAC en Norte de Santander, generando así un referente académico que podría inspirar futuras investigaciones con enfoques similares en otros territorios del país.

Antecedentes

Este apartado de Antecedentes tiene como propósito contextualizar la investigación mediante la revisión crítica de marcos teóricos y hallazgos previos que permiten comprender el fenómeno de estudio desde diferentes dimensiones. Para ello, se estructura en tres secciones: en primer lugar, se aborda la teoría de la sociología de las organizaciones, destacando los aportes de autores clásicos y contemporáneos que ofrecen categorías analíticas para entender las dinámicas de las Juntas de Acción Comunal (JAC) como organizaciones sociales; en segundo lugar, se examina la evolución histórica y normativa de la acción comunal en Colombia, identificando hitos legislativos, transformaciones institucionales y desafíos enfrentados por las JAC en distintos contextos; y finalmente, se presenta el marco latinoamericano del desarrollo local, con énfasis en la participación ciudadana y su vínculo con las políticas públicas, para situar a las JAC dentro de los debates regionales sobre gobernanza y democracia participativa. De esta manera, el acápite no solo expone el recorrido histórico y conceptual de la acción comunal, sino que también establece los fundamentos para comprender su rol actual como agentes estratégicos en el desarrollo local y en la formulación de políticas públicas.

Teoría sobre la sociología de las organizaciones y las Juntas de Acción Comunal

La sociología de las organizaciones es un campo interdisciplinario enriquecido por las contribuciones de destacados teóricos, quienes han analizado las dinámicas, estructuras y procesos que rigen las organizaciones. Por ello, desde perspectivas clásicas hasta enfoques contemporáneos, autores han aportado marcos teóricos esenciales que permiten entender las organizaciones como fenómenos sociales complejos, influenciados por factores históricos, culturales y políticos.

Si se empieza abordando la sociología de las organizaciones con Max Weber y su obra *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (1968), se puede establecer que las bases de la sociología de las organizaciones al conceptualizar la burocracia como una forma ideal de organización racional. De esta manera, Weber argumenta que las burocracias se caracterizan por reglas claras, jerarquías estrictas y la división del trabajo, lo que las convierte en estructuras eficientes y predecibles, sin embargo, advierte sobre el "encantamiento burocrático", en el que las normas rígidas y la formalidad excesiva deshumanizan a los trabajadores, reduciéndolos a meros engranajes en una maquinaria organizacional, siendo esta una visión crítica que sigue siendo relevante para comprender los retos contemporáneos de la gestión burocrática (Weber, 1968).

En contraste con lo anterior, Michel Crozier, en *The Bureaucratic Phenomenon* (1964), complementa el análisis de Weber al examinar las disfunciones de las burocracias introduciendo el concepto de "círculo vicioso burocrático", donde la rigidez de las reglas genera resistencia al cambio y perpetúa la ineficiencia. Igualmente, analiza cómo las relaciones de poder y la dependencia de ciertos actores pueden obstaculizar la innovación, subrayando la necesidad de mayor flexibilidad en las estructuras organizacionales (Crozier, 1964).

Años más adelante, Elton Mayo, a través de *The Human Problems of an Industrial Civilization* (1933), introduce el enfoque humanista en el estudio de las organizaciones, ya que este autor es reconocido por los experimentos de Hawthorne, que revelaron que los factores sociales y emocionales tienen un impacto significativo en la productividad laboral. De acuerdo con Mayo, las interacciones humanas, el reconocimiento y el sentido de pertenencia son tan importantes como los incentivos materiales, subrayando la importancia de las relaciones interpersonales y la motivación, sentando las bases para la escuela de las relaciones humanas en la administración (Mayo, 1933).

Por otro parte, Philip Selznick, en *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation* (1957), desarrolló el concepto de institucionalización en las organizaciones, exponiendo que las organizaciones no son entidades estáticas ni meramente técnicas, sino que adquieren valores, culturas y significados propios a medida que interactúan con su entorno; proceso las convierte en instituciones, cuyo liderazgo debe ser capaz de articular una visión que trascienda los objetivos inmediatos y conecte a la organización con su contexto social más amplio (Selznick, 1957).

Con una visión más reciente, Richard Scott, en *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems* (2016), amplía la comprensión de las organizaciones al proponer tres enfoques analíticos: las organizaciones como sistemas racionales, naturales y abiertos, permitiendo analizar cómo las organizaciones combinan estructuras formales, dinámicas humanas y adaptaciones al entorno, destacando que la supervivencia organizacional depende de su capacidad para responder a las demandas ambientales y gestionar las interacciones con otras instituciones y actores (Scott, 2016).

En complemento, es necesario traer a colación a Henry Mintzberg, quien en *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research* (1979), ofrece un análisis detallado de cómo las organizaciones se estructuran para cumplir sus objetivos, identificando cinco configuraciones básicas: la estructura simple, la burocracia mecanicista, la burocracia profesional, la forma divisionalizada y la adhocracia. Así, estas configuraciones reflejan cómo las organizaciones equilibran las demandas internas y externas, adaptando su estructura según sus necesidades estratégicas y ambientales (Mintzberg, 1979).

Ahora bien, un tema importante precisado por Albert J. Mills, Peta Tancred y Karen Korabik en *Gendering Organizational Analysis* (1993), aporta una perspectiva crítica al analizar

cómo las organizaciones reproducen desigualdades de género a través de sus estructuras, procesos y culturas, ya que argumenta que las organizaciones no son neutrales, sino que están profundamente marcadas por valores patriarcales que perpetúan desigualdades, lo que destaca la importancia de incluir el análisis de género para construir organizaciones más inclusivas y equitativas (Mills, A. J., Tancred, P., & Korabik, K., 1993).

También es importante mencionar a Charles Perrow, pues en su obra *Complex Organizations: A Critical Essay* (2014), examina las limitaciones de las teorías tradicionales sobre las organizaciones al destacar su complejidad y los riesgos asociados con diseños deficientes, sosteniendo que las organizaciones modernas son sistemas interdependientes donde los fallos pueden tener consecuencias catastróficas, particularmente en contextos de alta tecnología o riesgo (Perrow, 2014).

Asimismo, Jeffrey Pfeffer, en *Power in Organizations* (1981), explora el papel central del poder y la política en las decisiones organizacionales, precisando que las organizaciones son espacios de negociación donde los actores buscan maximizar sus intereses. Por lo que este enfoque realista contrasta con las visiones idealizadas y resalta la importancia de comprender las dinámicas de poder para gestionar eficazmente las organizaciones (Pfeffer, 1981).

Por último, Niklas Luhmann, en *Social Systems* (1984), aborda las organizaciones desde una perspectiva sistémica, argumentando que son sistemas sociales autónomos que operan mediante la comunicación y enfatiza en que las organizaciones no solo responden a su entorno, sino que también construyen su propia realidad a través de procesos autopoéticos. Así, su enfoque teórico ofrece herramientas para analizar la complejidad y la interconexión en un mundo globalizado (Luhmann, 1984).

Una vez repasado la literatura más relevante en cuanto a la Sociología de las organizaciones, se puede prever que Las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia cumplen con las condiciones para ser objeto de estudio de la sociología de las organizaciones, ya que se enmarcan dentro de los conceptos fundamentales analizados por los autores mencionados. Así, las JAC como organizaciones sociales comunitarias, presentan estructuras, dinámicas internas y relaciones con su entorno que las hacen un campo de análisis sociológico relevante que toman una significación particular dentro del pensamiento de cada autor.

Con base en lo expuesto, desde la perspectiva de Max Weber, las JAC pueden analizarse como estructuras organizativas que adoptan, en mayor o menor medida, elementos de la burocracia racional, pues las JAC operan bajo normativas legales específicas, tienen roles definidos y buscan objetivos claros, como la gestión de proyectos comunitarios. Sin embargo, también enfrentan tensiones relacionadas con la burocratización excesiva, que puede dificultar la participación activa de los miembros, un fenómeno que Weber describe como el "encantamiento burocrático" (Weber, 1968).

Ahora, dentro del pensamiento de Michel Crozier, las JAC enfrentan desafíos relacionados con la rigidez de sus normativas y las posibles resistencias al cambio de sus miembros, pues los "círculos viciosos burocráticos" pueden limitar la innovación y la capacidad de adaptación de las JAC frente a las nuevas demandas comunitarias, algo que subraya la necesidad de mayor flexibilidad en sus estructuras (Crozier, 1964), y en un sentido similar Elton Mayo aporta una dimensión crucial al análisis al destacar la importancia de las relaciones humanas dentro de las organizaciones, dado que en las JAC, el éxito de sus iniciativas depende en gran medida de la cohesión social, la confianza entre sus miembros y la capacidad de generar sentido de pertenencia, por lo que Mayo subrayaría que las JAC no son únicamente espacios de

gestión, sino también comunidades donde los lazos emocionales y sociales son esenciales para el logro de sus metas (Mayo, 1933).

Por su parte, desde el planteamiento de Philip Selznick, las JAC son más que simples herramientas para la ejecución de proyectos; son instituciones que reflejan los valores, aspiraciones y necesidades de las comunidades que representan, pues a través del proceso de institucionalización, estas organizaciones adquieren un significado simbólico que las conecta profundamente con su contexto local, lo que les permite consolidarse como actores relevantes en el desarrollo comunitario (Selznick, 1957). Asimismo, con las ideas de Richard Scott se puede enfatizar que las JAC, como sistemas abiertos, deben interactuar con un entorno cambiante, que incluye actores gubernamentales, empresas privadas y otras organizaciones sociales, influyendo en su funcionamiento y sostenibilidad, lo que convierte a las JAC en un objeto de estudio ideal para comprender cómo las organizaciones gestionan las demandas externas mientras mantienen su identidad y objetivos internos (Scott, 2016).

Por otro lado, las ideas de Henry Mintzberg aportarían una visión estratégica, sugiriendo que las JAC podrían clasificarse como estructuras simples o adhocráticas, dependiendo de su nivel de formalización y capacidad de respuesta, implicando que, aunque suelen operar de manera informal, deben equilibrar sus procesos organizativos para responder eficazmente a las necesidades comunitarias y a las exigencias externas (Mintzberg, 1979).

Desde la perspectiva de Joan Acker et al (1992) al aplicar el enfoque de género al contexto de discusión de este trabajo, destacaría cómo las JAC pueden perpetuar, o en algunos casos desafiar, las desigualdades de género en sus dinámicas organizativas, pues su análisis invita a reflexionar sobre cómo estas organizaciones pueden transformarse en espacios de inclusión y equidad dentro de las comunidades que representan (Acker, Barry, & Esseveld,

1992). También, desde la perspectiva de Charles Perrow se puede abordar a las JAC desde la complejidad inherente de sus estructuras y las relaciones de poder entre sus miembros, pues según Perrow, entender las dinámicas internas y los posibles conflictos es esencial para evitar fracasos en la implementación de proyectos comunitarios, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad (Perrow, 2014).

Finalmente, desde la perspectiva de Niklas Luhmann, las JAC son sistemas sociales que operan mediante la comunicación y su capacidad para mantenerse activas depende de cómo construyen y reproducen su identidad en interacción con otros sistemas, como los gobiernos locales y las comunidades vecinas, por lo que su análisis resalta la importancia de los procesos comunicativos y la autopoiesis en la sostenibilidad de las JAC (Luhmann, 1984). En síntesis, las JAC cumplen plenamente con las condiciones para ser objeto de estudio de la sociología de las organizaciones, dado que estas instituciones comunitarias reflejan las dinámicas sociales, políticas y económicas de sus contextos, y su análisis desde diferentes perspectivas teóricas enriquece la comprensión de su funcionamiento y su impacto en el desarrollo local.

A partir de lo revisado, es preciso entender que la Acción Comunal constituye un problema sociológico en tanto refleja las tensiones entre la burocratización y la participación comunitaria, evidenciando cómo estructuras creadas para el desarrollo local pueden, al mismo tiempo, reproducir desigualdades, rigideces normativas y dinámicas de poder que limitan su eficacia. Así, se considera que las Juntas de Acción Comunal son escenarios donde se manifiestan de forma clara las complejidades de la organización social: son espacios con potencial para el fortalecimiento del capital social y la construcción de ciudadanía, pero también enfrentan el riesgo de convertirse en mecanismos burocráticos que distancian a las comunidades de sus propios procesos de transformación.

Acción Comunal en Colombia

De acuerdo con el Anexo I sobre la historia de las organizaciones comunales en el desarrollo de la comunidad que reposan en la secretaria de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2020), la acción comunal en Colombia comenzó en la década de 1950, en un contexto de crisis política marcada por el enfrentamiento entre los partidos Liberal y Conservador. Esta confrontación reveló la incapacidad del sistema político para satisfacer las demandas de desarrollo en las comunidades, por lo que en 1958, bajo la influencia del sociólogo Orlando Fals Borda, un grupo de campesinos de la vereda Saucio en Chocontá, Cundinamarca, se unió para construir de manera colectiva la escuela de su comunidad, desafiando la desconfianza entre veredas y promoviendo la cooperación como base del progreso comunitario (Fals, 1961) y esta experiencia la llamaron "Junta de Vecinos de Saucio", y es reconocida como la primera organización comunal del país.

Esta iniciativa impulsó al gobierno colombiano a formalizar la acción comunal mediante la Ley 19 de 1958, cuyo artículo 22 facultaba a los concejos municipales, asambleas departamentales y al gobierno nacional a delegar ciertas responsabilidades de control y gestión de servicios públicos a las juntas de acción comunal, por lo que, desde su creación, las juntas han contado con el apoyo estatal, evidenciado en el Decreto 239 de 1959, que asignó al Departamento Administrativo Nacional de Planeación la función de fomentar la cooperación comunal (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)

Igualmente, la planificación estatal, a través de instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, otorgó un papel destacado a la acción comunal, dado que el plan de desarrollo de Carlos Lleras Restrepo (1969-1972), se reconoció la importancia de capacitar a las comunidades

para resolver sus propios problemas y para fomentar el desarrollo social, especialmente mediante el trabajo colectivo en proyectos de infraestructura (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)

Lo narrado en conjunto, expone que las organizaciones comunales han sido clave para el desarrollo de infraestructura, programas educativos y la creación de vínculos sociales, contribuyendo de manera significativa en sectores como la seguridad, el desarrollo agrario y la provisión de servicios básicos en las comunidades (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)

Ahora bien, en investigaciones con más antigüedad, como la de Londoño, R. (2009), se coincide con que la acción Comunal en Colombia surge como respuesta a la crisis sociopolítica de la década de 1950, durante la cual el conflicto bipartidista evidenció la falta de capacidad del Estado para abordar las necesidades de desarrollo de las comunidades. Esta situación llevó a la creación de las primeras iniciativas comunitarias en las zonas rurales y barrios marginales, bajo el liderazgo del presidente Alberto Lleras Camargo y con el respaldo de figuras como el sociólogo Orlando Fals Borda. De esa manera en 1958, el gobierno sancionó la Ley 19, que formalizó la Acción Comunal como un mecanismo de organización para promover la participación ciudadana en la gestión de servicios públicos y en la ejecución de proyectos de desarrollo social.

Sin embargo, Londoño, R. (2009), aporta elementos históricos relevantes, exponiendo que inicialmente, las actividades de las Juntas de Acción Comunal se concentraron en regiones afectadas por la violencia, promoviendo proyectos de infraestructura básica y fomentando la cohesión social en comunidades rurales de departamentos como Caldas, Huila, y Tolima. Posteriormente, la implementación de decretos como el 1761 de 1959 fortaleció la estructura de la Acción Comunal, estableciendo una División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación, la cual fue trasladada al Ministerio de Gobierno en 1968, consolidando así el apoyo

estatal a estos programas de desarrollo. Igualmente, el Estado incluyó la Acción Comunal en su Plan Nacional de Desarrollo, reforzando su papel en la construcción de infraestructura y en programas de integración social en áreas rurales.

Por otra parte, el contexto legislativo y la ampliación de las funciones de la Acción Comunal a través de la Ley 52 de 1990 y el Decreto 646 de 1992 permitieron que estas organizaciones comunitarias se consolidaran en el país, llegando a ser, en la década de los noventa, una de las estructuras de participación social más representativas, donde las Juntas de Acción Comunal no solo promovieron el desarrollo local en aspectos como la seguridad y la educación, sino que también participaron en programas como el Plan Nacional de Rehabilitación, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y a la provisión de servicios esenciales en las comunidades más necesitadas (Londoño, R., 2009).

Un aspecto que resulta ineludible para comprender la trayectoria de la acción comunal en Colombia es el profundo impacto que tuvo el conflicto armado sobre las Juntas de Acción Comunal, pues de acuerdo con Cardona (2018), cerca del 70% de los siete millones de desplazados en las últimas dos décadas eran afiliados a una JAC, lo cual llevó a la desintegración de más de tres mil juntas a nivel nacional. Igualmente, miles de dignatarios comunales fueron asesinados o amenazados por distintos actores armados, situación que convirtió a las JAC en las organizaciones comunitarias más golpeadas por la violencia. Esta realidad motivó que en 2015 fueran reconocidas por el Gobierno Nacional como sujetos de reparación colectiva, evidenciando tanto la magnitud del daño sufrido como la necesidad de su fortalecimiento en los procesos de reconstrucción del tejido social.

Según lo expuesto por Londoño, R. (2009), en 1993 se registraron aproximadamente 42,582 juntas de Acción Comunal en Colombia, con una cifra de afiliación que rondaba los 2.5

millones de personas, lo que representaba el 11% de la población entre 18 y 64 años. Este crecimiento fue motivado por la necesidad de superar problemas sociales y satisfacer demandas de desarrollo local en el contexto de la crisis política y social de los años 50 y 60. De manera que la acción comunal fue promovida principalmente por el Estado como una forma de organización comunitaria que facilitara la participación ciudadana en la gestión de servicios públicos y proyectos de desarrollo. Esta estructura, en su mayoría rural (con un 70% de las juntas y un 53% de afiliados ubicados en zonas rurales), buscaba consolidar la organización comunitaria en torno a la construcción de infraestructura y servicios básicos, generando un espacio para la colaboración entre el Estado y las comunidades

No obstante, Londoño, R. (2009) no omite que además del Estado, otros actores interesados en la conformación de las Juntas de Acción Comunal (JAC) fueron las comunidades mismas, la iglesia, los sindicatos y los partidos políticos, donde las comunidades, especialmente en zonas rurales, buscaban una estructura organizativa que les permitiera expresar sus necesidades y tener un mayor control sobre proyectos locales. Por su parte, la iglesia también jugó un papel importante, promoviendo la organización comunitaria en su labor de apoyo social y como una forma de consolidar su influencia en las áreas rurales. Asimismo, los sindicatos vieron en las JAC una forma de extender sus redes de apoyo y colaboración en temas de justicia social y laboral y los partidos políticos, especialmente durante el Frente Nacional, también apoyaron la creación de JAC como una manera de canalizar recursos y fidelizar a las comunidades en el contexto de la política bipartidista.

Así, las cosas, estas diversas motivaciones contribuyeron a la expansión de las JAC en el país, proporcionando un punto de encuentro entre las necesidades comunitarias y el interés de otros sectores por consolidar su presencia en el ámbito social.

Otros aspectos de gran envergadura en el trasegar de la acción comunal en Colombia, se puede encontrar en la investigación de Valencia, L. (2010), donde se menciona que desde su institucionalización, la Acción Comunal en Colombia ha contado con la celebración de congresos comunales nacionales, que han sido espacios clave para evaluar su evolución y definir nuevos objetivos y entre los congresos más destacados, el primero se celebró en Bogotá en 1970, y el XXI Congreso Nacional tuvo lugar en Montería en 2008. Estos encuentros han tratado temas como la modernización orgánica de las Juntas de Acción Comunal, el fortalecimiento democrático, y la implementación de políticas para garantizar la participación efectiva de las comunidades en procesos de desarrollo, donde cada congreso ha sido una oportunidad para que los líderes comunales discutan desafíos y adapten estrategias en pro del crecimiento social.

En el mismo sentido, Valencia, L. (2010) cuenta que la organización de la Acción Comunal en Colombia sigue una estructura piramidal, y para el momento de su investigación en la base se encuentran aproximadamente 45,000 Juntas de Acción Comunal (JAC), que son organismos de primer nivel y funcionan en barrios y veredas. Sobre ellas, existen alrededor de 800 asociaciones municipales o distritales, agrupando a las JAC de cada localidad. En el siguiente nivel, 28 federaciones departamentales coordinan el trabajo comunal en sus respectivas regiones. En la cúspide de la estructura, la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal representa a todos los organismos a nivel nacional, donde dicha organización facilita la coordinación y representación de las comunidades en distintas instancias de decisión, promoviendo la cohesión y el fortalecimiento de los lazos sociales.

Por último, Valencia, L. (2010) expone la existencia de un documento, y es el Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal: 2010-2058, el cual fue diseñado para modernizar y fortalecer la Acción Comunal en Colombia, estableciendo objetivos y acciones a largo plazo,

donde la necesidad de este plan surgió del reconocimiento de que la Acción Comunal, a pesar de sus logros, enfrenta desafíos como la sostenibilidad financiera y la visibilidad pública. Por ello, el plan tuvo una perspectiva de casi 50 años, buscando asegurar que la Acción Comunal continúe siendo un motor de desarrollo y cohesión social en Colombia.

El plan fue elaborado en respuesta a los desafíos que enfrenta la Acción Comunal en Colombia, como el debilitamiento organizacional, la falta de sostenibilidad financiera y la poca visibilidad en la esfera pública, dado que estas debilidades afectaban su capacidad para cumplir con sus objetivos de desarrollo comunitario. A través del Plan Estratégico, se busca superar estas limitaciones y crear una organización comunal moderna, capaz de adaptarse a los cambios y de ejercer un papel clave en la promoción de la participación ciudadana y el desarrollo social (Valencia, L., 2010).

Así, con base en la investigación del autor, el contenido de Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal: 2010-2058, se puede sintetizar de la siguiente manera:

1. **Modernización Orgánica:** Este eje tiene como objetivo mejorar la estructura organizativa y la gestión de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Se propone implementar herramientas y sistemas de gestión modernos, que permitan a las JAC operar con mayor eficiencia y transparencia, incluyendo la creación de redes de comunicación y conectividad, promoviendo la digitalización de procesos y la integración tecnológica. Este eje reconoce la importancia de una organización flexible y bien estructurada que pueda responder a los retos actuales y futuros del país (Valencia, L., 2010)
2. **Fortalecimiento Democrático:** Este eje busca consolidar la democracia participativa en las JAC, promoviendo la transparencia, la representatividad y el compromiso de sus integrantes. Para esto, el plan establece mecanismos de formación continua en temas

como liderazgo, gestión de proyectos y ética comunal. Asimismo, se plantea la necesidad de reformar los estatutos de las JAC para incluir aspectos como el voto programático y la revocabilidad del mandato, de manera que se fomente la participación activa y la rendición de cuentas entre los líderes comunales (Valencia, L., 2010)

Por otro lado, el Plan Estratégico establece 12 metas clave para el desarrollo y fortalecimiento de la Acción Comunal, que abarcan desde la conectividad y la educación hasta el financiamiento y la representación. Algunas de las metas más destacadas son:

- Conectividad y comunicación: Implementar un sistema de comunicaciones que incluya plataformas digitales, radio comunitaria y redes sociales, para mantener informadas a las comunidades y mejorar la coordinación entre las diferentes JAC a nivel nacional, regional y local (Valencia, L., 2010)
- Formación y capacitación comunal: Establecer programas educativos que ofrezcan formación en temas de gestión comunal, economía solidaria y desarrollo local, con el fin de profesionalizar la labor de los líderes comunitarios y fortalecer sus capacidades (Valencia, L., 2010)
- Calidad en la gestión comunal: Desarrollar estándares de calidad, como la certificación ISO 9001, para mejorar la eficiencia administrativa y operativa de las JAC, asegurando que estas organizaciones operen con altos niveles de transparencia y responsabilidad (Valencia, L., 2010)
- Fomento de la economía solidaria: Impulsar proyectos de emprendimiento y economía solidaria que generen recursos y oportunidades para las comunidades, apoyándose en el marco legal de la Ley 454 de 1998 y en los fondos de desarrollo económico del Estado (Valencia, L., 2010)

- Sostenibilidad financiera: Crear mecanismos de financiamiento autónomos, como un banco de proyectos y un fondo de desarrollo comunal, que garanticen la estabilidad económica de las JAC y les permitan ejecutar proyectos de manera continua y autosuficiente (Valencia, L., 2010)

Para finalizar, el Plan también establece que sus objetivos y actividades deben alinearse con los Planes Nacionales de Desarrollo, Regionales y Locales en cada periodo de gobierno, permitiendo una coherencia y complementariedad entre las acciones comunales y las políticas estatales, ya que esta armonización con el Plan Nacional de Desarrollo asegura que las iniciativas de las JAC estén en sintonía con las prioridades del Estado y maximicen los beneficios para las comunidades (Valencia, L., 2010)

Con lo desarrollado hasta el momento, se puede entender que las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia son organizaciones comunitarias cuya relevancia jurídica y social ha sido consolidada a través de su marco jurídico, destacándose como un vehículo clave para la participación ciudadana y el desarrollo local, donde este modelo organizacional permite que los ciudadanos de una comunidad, barrio, vereda o sector, se unan para gestionar proyectos y defender sus intereses comunes. Ya en la actualidad, su regulación principal estaba en la Ley 743 de 2002, la cual establece los lineamientos que deben seguir estos organismos en cuanto a su constitución, funcionamiento y responsabilidades.

Con base en lo anterior, las Juntas de Acción Comunal son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de los habitantes de una comunidad con el objetivo de promover el desarrollo integral de su territorio y mejorar la calidad de vida de sus residentes. Estas organizaciones tienen un carácter voluntario y están orientadas a fomentar la participación ciudadana en la resolución de problemáticas locales y en la ejecución de proyectos de desarrollo

comunitario. En este sentido, representan una forma de autogestión y de democracia participativa, ya que permiten que las comunidades se organicen para plantear y ejecutar proyectos en beneficio del colectivo (Ley 743 de 2002).

Así, el marco jurídico que las regula no solo les otorga personería jurídica, sino que también las convierte en actores clave en la articulación con entidades públicas y privadas. Al ser reconocidas oficialmente, las JAC tienen la capacidad de administrar recursos y firmar contratos, lo cual les otorga un nivel de autonomía que las convierte en actores importantes en la ejecución de políticas públicas y programas de desarrollo (Ley 743 de 2002).

En ese sentido, de acuerdo con la Ley 743 de 2002 (derogada por la Ley 2166 del 2021) y su reglamentación en el Decreto 2350 de 2003, las JAC tenían una serie de funciones específicas que las habilitan para: Gestionar y promover proyectos de desarrollo comunitario, tales como mejoras en infraestructura, programas educativos o iniciativas de salud; Representar los intereses de la comunidad ante las autoridades públicas y otras organizaciones, sirviendo de enlace entre la comunidad y el gobierno; Coordinar actividades comunitarias que fomenten la cohesión social, como eventos culturales, deportivos o educativos; Canalizar recursos públicos o privados para la ejecución de proyectos que beneficien a la comunidad; Actuar como instancias de control social, supervisando la correcta administración de los recursos y la ejecución de los proyectos dentro de su territorio.

Las JAC tienen, por lo tanto, un rol fundamental en el desarrollo territorial y la gestión de lo público en su ámbito de acción, pues, al ser parte activa de la planificación y ejecución de proyectos comunitarios, estas organizaciones aseguran que las decisiones que afectan a la comunidad sean tomadas de manera democrática y participativa, lo que contribuye a fortalecer los procesos de descentralización en Colombia.

Por otro lado, después de mencionar dichos antecedentes legales, es importante exponer que la Ley 2166 de 2022, derogó la Ley 743 de 2002, constituyendo un hito en la regulación de las Juntas de Acción Comunal (JAC), pues busca actualizar su marco jurídico en concordancia con las transformaciones sociales y políticas del país. Esta norma desarrolla el artículo 38 de la Constitución, reconociendo el derecho fundamental de asociación y fortaleciendo el papel de las JAC como actores comunitarios estratégicos en la formulación e implementación de políticas públicas, ya que su enfoque va más allá de la simple reglamentación organizativa: establece lineamientos claros para el diseño de una política pública de acción comunal que garantice la participación efectiva, la inclusión y el fortalecimiento democrático de estas organizaciones, procurando que las comunidades no solo sean beneficiarias de programas estatales, sino también corresponsables de su diseño y ejecución.

En este sentido, la Ley 2166 de 2022 representa un avance hacia la institucionalización de la acción comunal como eje del desarrollo territorial, otorgando mayor capacidad a las JAC para gestionar recursos, articularse con entidades públicas y privadas, y responder a los retos de la gobernanza local. En igual sentido, promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad de género en sus estructuras internas, aspectos que buscan superar problemáticas históricas de burocratización y clientelismo. De esta manera, la nueva ley no solo fortalece la personería jurídica y el reconocimiento de las JAC, sino que también las proyecta como actores claves en la construcción de capital social y en la consolidación de un modelo de democracia participativa adaptado a las necesidades contemporáneas de las comunidades colombianas.

Con base en lo anterior y, para terminar, Cardona (2018) resalta que, pese a las dificultades históricas, las Juntas de Acción Comunal constituyen actores estratégicos en el escenario del posconflicto, dado que su amplia presencia en los territorios y su capacidad

organizativa las convierten en piezas fundamentales para garantizar la reconciliación, la sostenibilidad de la paz y el desarrollo comunitario. Así, las JAC no solo encarnan la voz de las víctimas del conflicto, sino que también representan el vehículo más efectivo para canalizar la participación ciudadana en proyectos de reconstrucción social, convirtiéndose en aliados indispensables para la implementación de políticas públicas orientadas a la consolidación de la democracia participativa en Colombia.

Desarrollo local en América Latina

Abordar el Desarrollo local en este trabajo de investigación es clave, dado que el concepto ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, adquiriendo una complejidad y riqueza que refleja la diversidad de contextos y experiencias en América Latina, enfoque que se ha consolidado como una alternativa a los modelos de desarrollo tradicionales, centrándose en las potencialidades endógenas de los territorios y en la participación activa de los actores locales, por ello Boisier (2016) argumenta que el desarrollo local debe entenderse como un proceso de construcción social, donde la identidad y el capital social juegan un papel fundamental, visión que se complementa con la perspectiva de Coraggio (2020), quien enfatiza la importancia de la economía social y solidaria como motor del desarrollo local, promoviendo formas de organización económica basadas en la cooperación y la reciprocidad.

Ahora bien, el autor Albuquerque (2014) en sus investigaciones ha subrayado la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo económico, que integre aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. visión que se ha visto profundizada por Madoery (2016), quien propone una concepción del desarrollo local como un proceso multidimensional que debe considerar las particularidades históricas y culturales de cada territorio. En la misma línea argumentativa, Barquero (2018) relaciona el desarrollo endógeno y la economía social,

argumentando que las iniciativas locales pueden generar dinámicas de crecimiento sostenible y equitativo, pero autores como Gallicchio (2017) enfatizan el papel de la cooperación internacional en el fortalecimiento de las capacidades locales, proponiendo nuevas formas de colaboración que respeten y potencien las dinámicas territoriales.

Por otro lado, autores como Arocena y Marsiglia (2017) introducen el concepto de "escena territorial del desarrollo", donde explican la relación entre las narrativas y relaciones de los actores en la construcción de estrategias de desarrollo local, como se pudo observar con el trabajo de Costamagna y Larrea (2017), quienes exponen el rol de los facilitadores del desarrollo territorial como agentes de cambio y aprendizaje colectivo, puntos de vista que cobran más peso cuando se consulta a Moncayo (2013), quien aporta una visión crítica de los enfoques de desarrollo territorial en Colombia, contextualizándolos en el marco latinoamericano y proponiendo nuevas perspectivas para su implementación efectiva, y si se lee a Cravacuore (2016) se advierte sobre los riesgos de la recentralización en América Latina, subrayando la importancia de fortalecer los procesos de descentralización y autonomía local para un desarrollo territorial efectivo.

Con lo expuesto anteriormente, se puede entender que el desarrollo local se configura como un proceso multidimensional, endógeno y participativo, que busca potenciar las capacidades territoriales, fortalecer el tejido social y económico, y mejorar la calidad de vida de las comunidades, reconociendo la diversidad de contextos y experiencias, promoviendo estrategias adaptadas a las realidades locales y fomentando la articulación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil en la construcción de un desarrollo más equitativo y sostenible.

Políticas públicas, participación ciudadana y JAC

Las políticas públicas son un concepto fundamental en la gestión gubernamental y el desarrollo social, que ha sido objeto de extenso análisis y teorización en América Latina, pero a través de las contribuciones de diversos autores, se ha logrado una comprensión más profunda y multidimensional de este concepto. En ese sentido, Lahera (2015) define a las políticas públicas como cursos de acción diseñados por el Estado para abordar problemas públicos, enfatizando su naturaleza cíclica y su objetivo de generar valor público, lo cual se complementa con la perspectiva clásica de Oszlak y O'Donnell (1981), quienes subrayan la importancia de entender las políticas públicas en el contexto de las relaciones Estado-sociedad, considerando las dinámicas de poder y los conflictos sociales subyacentes.

Ahora bien, autores como Aguilar (2013) argumenta que las políticas públicas son el resultado de un proceso de gobernanza, donde diversos actores interactúan y negocian para definir problemas y soluciones, igualmente Subirats et al. (2008), presentan un modelo de análisis que integra actores, recursos e instituciones necesarias en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

Por otro lado, Fontaine (2015) ofrece una perspectiva más metodológica, proponiendo herramientas conceptuales y analíticas para el estudio de las políticas públicas, donde su enfoque se complementa con el trabajo de Roth Deubel (2014), quien enfatiza la importancia de considerar el contexto político, social y cultural en el análisis y evaluación de las políticas públicas. No obstante, también hay aspectos adicionales a tener en cuenta, ya que Velásquez (2009) propone una definición integral de política pública que incluye elementos como la intencionalidad, la participación ciudadana y la búsqueda del bien común, visión holística que

enriquece el aporte de Jaime et al. (2013), quienes destacan la complejidad del proceso de políticas públicas y la necesidad de un enfoque interdisciplinario para su estudio.

Por último, Parsons (2014) introduce una perspectiva más crítica, analizando cómo las teorías y prácticas del análisis de políticas públicas se han desarrollado y aplicado en diferentes contextos, por ello se entiende la postura de Merino (2013), quien enfatiza el papel de las políticas públicas como intervenciones del Estado para resolver problemas públicos, subrayando la importancia de la definición del problema y la selección de instrumentos adecuados.

En síntesis, con los autores estudiados las políticas públicas pueden entenderse como procesos complejos y dinámicos que involucran la identificación de problemas públicos, la formulación de soluciones, la implementación de acciones y la evaluación de resultados, por ello son el resultado de interacciones entre diversos actores, influenciadas por contextos políticos, sociales y culturales específicos y buscan generar valor público y abordar las necesidades de la sociedad, requiriendo un análisis multidimensional que considere aspectos técnicos, políticos y sociales.

Esta comprensión integral de las políticas públicas es esencial para mejorar la eficacia de la acción gubernamental y promover el desarrollo sostenible en América Latina, por ello, el fortalecimiento de la participación ciudadana ha emergido como uno de los pilares fundamentales en la construcción de políticas públicas más democráticas, inclusivas y eficaces y es en este marco, donde la ciudadanía deja de ser vista únicamente como destinataria de las decisiones estatales para posicionarse como un actor estratégico en la definición, implementación y evaluación de dichas políticas.

Así, autores como Canto Chac (2008) sostienen que la participación ciudadana no debe entenderse como un mero instrumento de gestión estatal, sino como una dimensión esencial de la

democracia y el desarrollo, que sitúa a la sociedad como soberana del Estado, por lo que, desde esta perspectiva, la participación efectiva se configura como un mecanismo para exigir derechos, redefinir la relación entre gobierno y sociedad y reivindicar el carácter político del desarrollo, planteando que la participación ciudadana en las políticas públicas debe entenderse como una forma de acción colectiva que implica la capacidad organizativa de la población, en un contexto de creciente deterioro de las condiciones sociales, lo cual requiere superar los enfoques tecnocráticos y abrir paso a procesos verdaderamente deliberativos y democráticos.

Por su parte, Castillo Cubillos (2017) señala que bajo los actuales escenarios de gobernanza, el Estado ha dejado de ser el único actor con capacidad para resolver los problemas públicos, debiendo reconfigurar sus formas de acción a través del trabajo conjunto con actores estratégicos como la ciudadanía, destacando que las políticas públicas se constituyen en un nicho privilegiado para el ejercicio de dicha participación, toda vez que pueden fomentar y fortalecer la gobernabilidad democrática cuando esta se sustenta en procesos reales de articulación y decisión colectiva. Por ello, según su análisis, el fortalecimiento de la participación ciudadana requiere condiciones estructurales, normativas y culturales, así como el reconocimiento del conocimiento ciudadano como insumo legítimo en la construcción de lo público.

En el mismo sentido, Di Virgilio (2013) afirma que la participación ciudadana implica la intervención activa de individuos y grupos sociales en actividades públicas con el fin de hacer valer sus intereses colectivos, enfatizando en que la participación no debe entenderse solo como un medio instrumental para mejorar la eficacia de las políticas, sino como un fin en sí mismo, que amplía el espacio democrático y promueve la justicia social, ya que a través de los distintos mecanismos constitucionales e institucionales, se habilita la interacción entre el Estado y la

ciudadanía, abriendo la posibilidad de una gestión pública más deliberativa, transparente y equitativa.

Ahora bien, en este contexto, las Juntas de Acción Comunal (JAC) constituyen un ejemplo paradigmático de organizaciones comunitarias que canalizan la participación ciudadana en Colombia, dado que, como se ha expuesto en anteriores acápite estas organizaciones permiten la expresión organizada de intereses colectivos en el ámbito local y han demostrado tener la capacidad de incidir en la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo territorial, donde su reconocimiento institucional, sumado a su arraigo en las comunidades, convierte a las JAC en actores clave para la construcción de políticas públicas más sensibles a las realidades del territorio.

En conclusión, tanto las reflexiones sobre el desarrollo local como el análisis de las políticas públicas convergen en resaltar que la participación ciudadana organizada es el eje articulador de procesos de transformación social. En este marco, las Juntas de Acción Comunal se configuran como el puente entre la teoría y la práctica: son la expresión concreta de cómo las comunidades, desde sus propias capacidades y contextos, pueden incidir en la construcción de políticas públicas más democráticas, inclusivas y sostenibles. Así, el argumento central de este trabajo es que el fortalecimiento de las JAC no solo potencia el desarrollo local en Norte de Santander, sino que también constituye un mecanismo estratégico para profundizar la democracia participativa y garantizar que las decisiones colectivas respondan a las realidades y necesidades de las comunidades.

Contexto territorial y riesgo social abordado

El departamento de Norte de Santander, ubicado en la región nororiental de Colombia, es un territorio marcado por profundas desigualdades territoriales, sociales y políticas, donde su

división administrativa en seis subregiones —establecida en el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027— responde a criterios geográficos, económicos y culturales que permiten visibilizar tanto las potencialidades como las brechas estructurales entre municipios (Gobernación de Norte de Santander, 2024). Esta diversidad territorial configura un escenario en el que el desarrollo local debe comprenderse desde una perspectiva situada, reconociendo las condiciones particulares que atraviesan a cada comunidad, tal como lo expone Albuquerque (2015), quien considera que el desarrollo económico territorial debe estar basado en los recursos endógenos y la interacción de actores locales, priorizando estrategias diferenciadas según los contextos.

En este contexto, las JAC se constituyen como actores fundamentales del desarrollo comunitario, pues representan una forma de organización social con arraigo histórico en Colombia desde mediados del siglo XX y su papel ha sido central en la promoción de la participación ciudadana, la gestión de proyectos y la defensa de los intereses colectivos en los niveles local y regional (Londoño, 2009), no obstante, su accionar se ha visto limitado por factores estructurales como el conflicto armado, la debilidad institucional y la desigualdad en el acceso a recursos estatales, frente a ese contexto, autores como señala Selznick (1957), las organizaciones, al institucionalizarse, adquieren significados simbólicos ligados a las aspiraciones colectivas, y precisamente por ello, su análisis no puede desligarse de los contextos sociales en los que operan.

Pese a su relevancia, las experiencias de las JAC en Norte de Santander no han sido suficientemente sistematizadas ni incorporadas de manera efectiva en el diseño de políticas públicas, por lo que esta desconexión constituye un riesgo social, en tanto impide que el conocimiento generado desde las comunidades incida en la construcción de soluciones institucionales contextualizadas. En esta línea, Aguilar (2013) ha sostenido que las políticas

públicas son resultado de procesos de gobernanza donde múltiples actores intervienen, siendo fundamental que las organizaciones sociales como las JAC tengan canales efectivos de articulación con los tomadores de decisiones.

Por otro lado, la falta de formación técnica, la centralización del liderazgo y la escasa interlocución con el Estado son desafíos que afectan directamente la capacidad de las JAC para influir en la gestión pública, por ello, investigaciones como la de Cabrera et al. (2019) han demostrado que el capital social comunitario —compuesto por la confianza, la solidaridad y la acción colectiva— puede verse mermado si no se fortalece la asociatividad y la legitimidad institucional. Lo mencionado, son factores especialmente críticos en regiones con alta conflictividad o baja presencia estatal, como sucede en zonas del Catatumbo, donde la participación comunitaria ha sido también una estrategia de resistencia frente a contextos adversos (García, 2020).

En consecuencia, visibilizar y analizar las experiencias de desarrollo local relacionadas con JAC en el departamento es una apuesta por cerrar brechas de información y fortalecer la participación desde abajo, tal como lo plantea Boisier (2016), dado que el desarrollo local es ante todo un proceso de construcción social, donde los actores del territorio deben tener un papel protagónico en la definición de sus propios horizontes y al sistematizar estas experiencias, se habilitan aprendizajes colectivos que pueden ser incorporados en políticas públicas más efectivas y sensibles a la diversidad territorial.

Por lo expuesto, fortalecer el vínculo entre JAC y política pública no solo es deseable, sino necesario, si se pretende avanzar hacia una gobernanza democrática, inclusiva y participativa y en palabras de Castillo Cubillos (2017), se puede complementar señalando que, la ciudadanía ha dejado de ser un sujeto pasivo para convertirse en un actor estratégico en la

definición de lo público, por lo que los marcos institucionales deben adaptarse para reconocer la legitimidad de los saberes comunitarios. En este sentido, superar la fragmentación entre Estado y sociedad implica diseñar mecanismos que reconozcan a las JAC como interlocutoras válidas, consolidando su papel como mediadoras entre las necesidades locales y las respuestas institucionales.

Desde esta perspectiva, el Núcleo Integrador sobre Riesgo Social y Política Pública hace parte de la presente investigación, ya que, el riesgo social se relaciona con la brecha estructural entre las prácticas organizativas de base de las JAC y los mecanismos de diseño e implementación de las políticas públicas; desconexión que limita la eficacia de las intervenciones estatales al no reflejar las realidades locales ni aprovechar los aprendizajes comunitarios acumulados, en línea con lo expuesto por Organista (2022), ya que, este tipo de riesgo compromete la reconstrucción del tejido social y la legitimidad de la acción estatal, pero puede ser mitigado si se aprovechan las experiencias positivas de las JAC para fortalecer procesos participativos, formular políticas públicas contextualizadas y consolidar redes comunitarias capaces de incidir estratégicamente en la gobernanza local.

Resultados

Este capítulo desarrolla los resultados de la investigación a partir de los tres objetivos específicos propuestos, siguiendo una metodología de análisis documental e interpretativo que permitió clasificar y contrastar las experiencias de acción comunal en Norte de Santander. En primer lugar, la construcción del estado del arte evidenció una distribución desigual de investigaciones en las subregiones, destacando vacíos importantes como la ausencia de estudios en el Centro del departamento. En segundo lugar, la clasificación de las experiencias permitió agruparlas en tres dimensiones: fortalecimiento organizativo y liderazgo comunal, promoción del emprendimiento y economía solidaria, y gestión ambiental con enfoque de paz territorial, lo que facilitó reconocer patrones comunes y particularidades locales.

Finalmente, la identificación de los aportes de estas experiencias al diseño de políticas públicas mostró que las JAC son actores estratégicos en la gobernanza local, capaces de generar diagnósticos situados, propuestas participativas y prácticas de resiliencia comunitaria. Así, Estos hallazgos, al ser contrastados con los ejes y metas del Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal 2010-2058, permitieron establecer tanto los avances logrados en modernización organizativa y fortalecimiento democrático como los retos pendientes en sostenibilidad financiera, inclusión de enfoques diferenciales y modernización tecnológica, lo que configura una agenda futura para el fortalecimiento integral de la acción comunal en el departamento.

Objetivo específico 1: Construir un estado del arte con investigaciones sobre experiencias de desarrollo local relacionadas con JAC en Norte de Santander

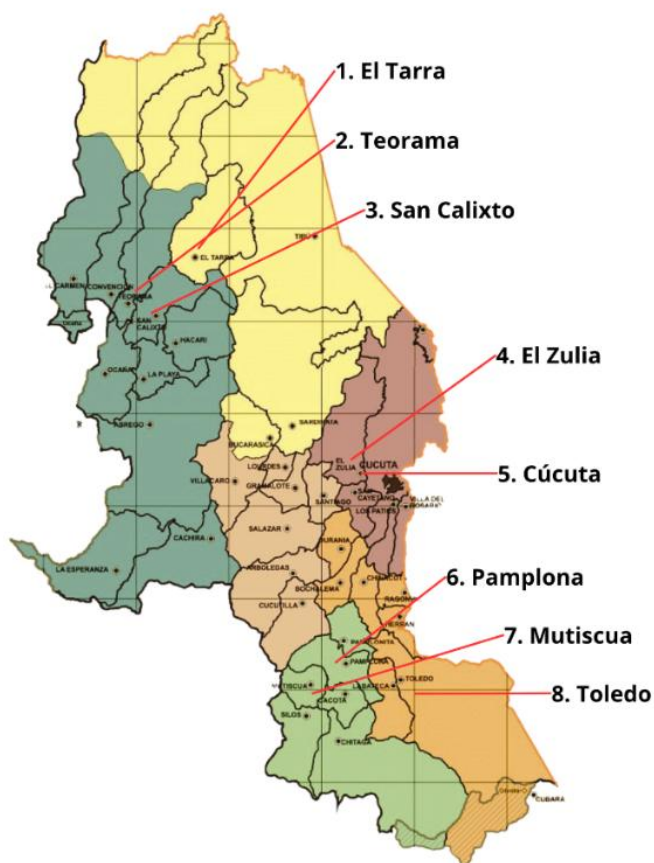
Este acápite se orienta a cumplir el primer objetivo específico de la investigación: construir un estado del arte con investigaciones sobre experiencias de desarrollo local relacionadas con las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Norte de Santander. Para lograrlo, se llevó a cabo una revisión sistemática y comparativa de estudios académicos y proyectos de intervención realizados en las diferentes subregiones del departamento, con el fin de identificar patrones, vacíos y aportes diferenciales. Así, la estructura de este apartado se organiza en tres niveles: primero, un mapeo regional que expone la distribución cuantitativa de investigaciones por subregiones y evidencia la concentración o ausencia de estudios en ciertos territorios; segundo, un análisis individual de cada investigación, en el que se describen los enfoques metodológicos aplicados, las categorías de análisis trabajadas y los resultados más relevantes; y finalmente, una síntesis interpretativa que conecta los hallazgos con marcos conceptuales sobre capital social, gobernanza comunitaria y desarrollo local.

Para empezar, la presente monografía tiene como primer objetivo construir un estado del arte con investigaciones sobre experiencias de desarrollo local relacionadas con JAC en Norte de Santander y en dicho proceso se evidenció una distribución desigual en el desarrollo de estudios sobre esta temática en las diferentes subregiones del departamento. En particular, se identificó solo una investigación en la subregión Norte, dos investigaciones en las subregiones Occidente, Oriente y Sur-occidente respectivamente, mientras que en la subregión Sur-oriente únicamente se encontró un estudio. Cabe señalar que en la subregión Centro no se hallaron investigaciones relacionadas con las JAC, lo cual revela una brecha en el conocimiento y la necesidad de fomentar futuras investigaciones en esta área para promover un desarrollo más equilibrado y

contextualizado en todas las subregiones del departamento. La información mencionada se puede ilustrar y organizar de la siguiente manera:

Figura 1

Ubicación de las investigaciones identificadas



Nota. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1*Resultado de la revisión documental*

Subregión	No.	Municipio	Autor y año	Título
Norte	1	El Tarra	García, M. (2020).	La organización social en el Catatumbo: formas de lucha desde la base. Trabajo Social
Occidente	2	Teorama	Hernández, D. & Robles, R. (2021).	Formación contable y financiera para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal en el Municipio de Teorama, Norte de Santander.
	3	San Calixto	Bayona, J. & Zambrano, H. (2020).	Fomento del emprendimiento solidario en las juntas de acción comunal del sector rural del municipio de San Calixto Norte de Santander.
Oriente	4	El Zulia	Requiniva, N. (2020).	Diseño del plan de capacitación en participación ciudadana para propiciar en los líderes comunales del municipio de El Zulia – Norte de Santander, espacios de convivencia y liderazgo que les permita afrontar los retos del postconflicto.
	5	Cúcuta	Herrera, M. (2019).	Estado del capital social de las juntas de acción comunal en las dinámicas de gobernanza local en 8 juntas de acción comunal de la Comuna 8 de San José de Cúcuta.
Sur-occidente	6	Pamplona	Mantilla, L. & Blanco, C. (2021).	Fortalecimiento de la JAC mediante estrategias para la formación comunal barrio Juan XXIII municipio de Pamplona [Proyecto de intervención social]. Universidad de Pamplona.
	7	Mutiscua	Patiño, M. (2020).	Liderazgo comunitario rural en la vereda La Caldera municipio de Mutiscua (Norte de Santander).
Sur-oriente	8	Toledo	Gélves, A. (2019).	Guía metodológica para implementar sistemas sostenibles para la conservación de los recursos naturales y de apropiación social del Parque Nacional Natural Tamá.
Centro	-	-	-	-
	-	-	-	-

Nota. Fuente: Elaboración propia.

En línea con lo anterior, en la revisión llevada a cabo en la subregión Norte del departamento, se encontró una investigación en el municipio de El Tarra, donde el autor García, M. (2020) explora la organización social en el Catatumbo, destacando el papel de las juntas de acción comunal como agentes de transformación en territorios históricamente marginados. Con

un enfoque cualitativo y de carácter exploratorio-diagnóstico, se realizó trabajo de campo a través de observación participante, entrevistas semiestructuradas y asistencia a reuniones comunitarias. Así, este método permitió identificar las dinámicas de conflicto estructurales y las respuestas autogestionadas de las comunidades frente a la inacción estatal y la presión de actores armados.

Los hallazgos evidencian que, mediante espacios como las asambleas de Asojuntas, las comunidades articulan demandas, gestionan recursos y desarrollan estrategias de resistencia para el mantenimiento de la infraestructura y la prestación de servicios esenciales. Igualmente, se resaltó el uso de enfoques de Educación Popular y Acción sin Daño, que facilitan el empoderamiento político y fortalecen la participación ciudadana. Así, la investigación concluye que la autoorganización y el protagonismo de las juntas de acción comunal constituyen elementos clave para convertir el conflicto en una oportunidad de cambio y para el diseño de políticas públicas inclusivas, orientadas al desarrollo local y la construcción de paz en el Catatumbo (García, M. 2020).

Por otro lado, en la subregión occidente se encontraron dos investigaciones, en los municipios de Teorama y San Calixto. La investigación encontrada en Teorama por Hernández & Robles, (2021) fue un estudio descriptivo que analiza las prácticas contables y financieras de estas organizaciones, donde su objetivo principal es formular alternativas de capacitación que fortalezcan la autonomía y gestión de las juntas, potenciando su rol en el desarrollo comunitario y en el diseño de políticas públicas locales.

Para lograrlo, se empleó un enfoque mixto que integra métodos cuantitativos y cualitativos. Se aplicaron encuestas a 168 miembros de la junta directiva de una población total de 450, complementadas con un exhaustivo análisis documental de normativas, antecedentes

históricos y marcos teóricos, permitiendo identificar deficiencias en el conocimiento contable y financiero, así como la influencia de factores socioeconómicos en la gestión comunal. Así, Los resultados evidenciaron una carencia significativa en la formación contable de los directivos, lo que limita la eficacia en la toma de decisiones y la continuidad de proyectos. En consecuencia, se propone la implementación de talleres de capacitación y la elaboración de una cartilla pedagógica, por lo que este aporte metodológico y práctico resulta replicable y ofrece una base sólida para el fortalecimiento de la acción comunal y el desarrollo local en contextos similares (Hernández & Robles, 2021).

Ahora bien, frente a la investigación encontrada en el municipio de San Calixto, esta fue de carácter exploratorio y explicativo, con enfoque cualitativo, y se orientó a identificar acciones que impulsen el emprendimiento solidario en las juntas de acción comunal del sector rural del municipio de San Calixto, Norte de Santander (Bayona & Zambrano, 2020), donde el estudio destaca la importancia de estos espacios para promover la autogestión y la participación ciudadana, contribuyendo al desarrollo local y a la mejora de la calidad de vida, para ello, se aplicó una metodología mixta, integrando encuestas y entrevistas semiestructuradas, lo que permitió recoger datos representativos y profundizar en las experiencias de los líderes comunitarios.

De esa manera, la investigación aborda categorías clave como emprendimiento, participación, gestión comunitaria y sostenibilidad, estableciendo un marco teórico y práctico para entender las dinámicas en contextos rurales. Así, los resultados revelan una desarticulación entre las políticas públicas y la acción comunitaria, identificándose dificultades en el acceso a servicios básicos y en la participación activa de la población. Asimismo, se destacan estrategias de capacitación, generación de recursos propios y alianzas con actores públicos y privados, por

lo que el aporte del estudio radica en proponer herramientas metodológicas que faciliten la creación de proyectos de emprendimiento solidario, promoviendo un desarrollo local sostenible (Bayona & Zambrano, 2020).

Al abordar la subregión Oriente, también se logró identificar dos investigaciones provenientes de los municipios de El Zulia y Cúcuta. En la investigación de El Zulia, La Requiniva (2020) se orienta al diseño de un plan de capacitación en participación ciudadana dirigido a los líderes comunales del municipio de El Zulia, Norte de Santander y tuvo como objetivo principal crear espacios de convivencia y fortalecer el liderazgo en el contexto del posconflicto, permitiendo que estos agentes de cambio puedan gestionar de forma efectiva los retos sociales y de seguridad en sus comunidades. Para ello se empleó una metodología mixta con predominio cualitativo y enfoque etnográfico, utilizando cuestionarios mixtos y entrevistas semiestructuradas que fueron validados por especialistas para garantizar la confiabilidad de los datos.

Así, la investigación analizó categorías fundamentales como la participación, el liderazgo, la convivencia y el empoderamiento, identificando las deficiencias formativas existentes en los presidentes de las JAC. Con base en lo anterior, los resultados muestran una necesidad urgente de herramientas teóricas y prácticas, evidenciada en el impacto positivo generado tras la realización de ocho encuentros de socialización, donde se promovió el intercambio de experiencias y la reflexión crítica. Así, el estudio se erige como un modelo replicable que no solo fortalece la gestión comunal, sino que también contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo local en escenarios de posconflicto (Requiniva, 2020).

Frente a la investigación de Cúcuta, capital del departamento, el estudio de Herrera (2019) se inscribe en un enfoque cualitativo y descriptivo, centrado en analizar la articulación entre el capital social y la gobernanza en ocho juntas de acción comunal de la Comuna 8 de San José de Cúcuta, donde su objetivo principal fue identificar las características que permiten esta articulación, orientada a fortalecer la participación ciudadana en el diseño y seguimiento de políticas públicas locales. Para ello, se emplearon diversas técnicas de recolección de datos, como entrevistas semiestructuradas, grupos focales, historias de vida y revisión documental, lo que permitió una triangulación de información robusta y contextualizada.

De esta manera, los hallazgos evidenciaron que, a pesar de contar con un sólido capital social basado en relaciones comunitarias, existe una débil articulación con la gobernanza local. Se observó que la centralización del liderazgo, donde el presidente de la junta asume la mayor parte de las funciones sin delegar, limita la participación colectiva. Igualmente, se detectó una insuficiente comunicación y capacitación entre los dignatarios y la administración municipal, lo que impide una gestión pública eficaz y el aprovechamiento pleno del potencial social. En consecuencia, se propone fortalecer los procesos formativos y promover una estructura de gobernanza más inclusiva, lo cual representa un aporte significativo para el desarrollo territorial y el cambio social en la región (Herrera, 2019).

En la región sur-occidente también se logró identificar dos investigaciones, especialmente en los municipios de Pamplona y Mutiscua. El estudio proveniente del municipio de Pamplona, llevado a cabo por Mantilla & Blanco (2021) se configuró como un proyecto de intervención social con enfoque participativo, donde su objetivo principal fue sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de las Juntas de Acción Comunal (JAC) como instrumentos de gestión social y transformación comunitaria. Para ello, se aplicó una encuesta diagnóstica que

evidenció un bajo nivel de conocimiento sobre el funcionamiento de la JAC, lo que motivó la implementación de diversas estrategias formativas. Entre estas, destacan las capacitaciones virtuales orientadas a explicar la normativa de la Ley 743 de 2002, la socialización de un manual para la formación comunal, el establecimiento de un buzón de sugerencias y la realización de talleres participativos que permitieron fortalecer los vínculos entre los habitantes y los dirigentes comunales. Igualmente, se analizan aspectos normativos y organizativos que condicionan la evolución e impacto de la acción comunal en la región.

Así, los resultados indicaron que, tras las intervenciones, se incrementó la sensibilización, la participación y la comunicación, lo que contribuyó a mayor cohesión social y a la posibilidad de replicar este modelo en otros contextos para el desarrollo local y la formulación de políticas públicas inclusivas (Mantilla & Blanco, 2021).

Por otro lado, el estudio encontrado en el Municipio de Mutiscua, es una investigación cualitativa de carácter analítico–descriptivo y enfoque crítico–social que buscó analizar el apoyo de los entes territoriales en la promoción del liderazgo comunitario y se enfatiza el rol fundamental de las juntas de acción comunal como agentes de cambio en el desarrollo local. Por ello, el estudio se sustenta en una revisión sistemática de fuentes secundarias y en el análisis de experiencias de campo, lo que permitió identificar dimensiones clave como la territorialidad, la ruralidad, el liderazgo, el emprendimiento comunal, la participación y la asociatividad (Patiño, 2020).

Con base en lo anterior, los resultados evidencian que el liderazgo comunitario fortalece la cohesión social y habilita la gestión de proyectos productivos y sociales, pese a las limitaciones derivadas de un apoyo gubernamental insuficiente. Asimismo, se destaca la importancia de la formación y capacitación de líderes que, mediante una comunicación efectiva y

compromiso con la comunidad, puedan superar las desigualdades y fomentar el progreso integral. En síntesis, este estudio establece un puente entre la teoría y la práctica, subrayando la necesidad de políticas públicas inclusivas y un acompañamiento estatal sostenido para transformar la realidad de las comunidades rurales en Mutiscua (Patiño, 2020).

Para terminar, en la región sur-oriente se encontró solo una investigación, perteneciente al Municipio de Toledo, donde el autor Gélves (2019) se centra en desarrollar una guía metodológica para implementar sistemas sostenibles que aseguren la conservación de los recursos naturales en el Parque Nacional Natural Tamá, integrando estrategias de apropiación social. Con un enfoque documental, descriptivo y aplicado, el estudio combina el análisis de fuentes primarias y secundarias con visitas de campo, lo que permitió obtener información de primera mano sobre la realidad del territorio y sus comunidades, donde la propuesta buscó mitigar las presiones ambientales derivadas de actividades agropecuarias, tales como la ganadería extensiva y la sustitución de cultivos tradicionales, promoviendo prácticas que mejoren la conectividad ecológica y la preservación de la biodiversidad.

Frente a lo anterior, se destaca la importancia de la participación comunitaria, en especial a través de las juntas de acción comunal, como motores de cambio para la transformación de los hábitos productivos. Estas organizaciones han impulsado pactos ambientales y acciones de manejo integral que no solo han contribuido a la regeneración de áreas degradadas, sino que también han fortalecido la cohesión social y el desarrollo local. Por ello, la guía metodológica se presentó, por tanto, como una herramienta replicable y esencial para la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible en áreas protegidas, integrando dimensiones ambientales, sociales y económicas (Gélves, 2019).

A partir de la revisión efectuada, se concluye que, aunque se han llevado a cabo investigaciones relevantes sobre el papel y la influencia de las Juntas de Acción Comunal en el desarrollo local en Norte de Santander, aún persisten vacíos significativos, especialmente en la subregión Centro, donde no se identificaron estudios. Los resultados reflejan que las JAC desempeñan un rol clave como agentes dinamizadores en contextos rurales y urbanos, destacándose por su capacidad para promover la autogestión, el emprendimiento solidario, la conservación ambiental y la construcción de paz desde lo local. No obstante, las investigaciones coinciden en resaltar la necesidad de fortalecer los procesos formativos y la articulación efectiva entre estas organizaciones y las instituciones públicas para maximizar su impacto.

Por lo tanto, resulta prioritario impulsar nuevas investigaciones y políticas públicas que reconozcan y potencien el protagonismo comunitario en todas las subregiones, especialmente en aquellas donde la investigación aún es incipiente o inexistente, postura que guarda consonancia con la perspectiva de Cabrera, et al. (2019), quien expone que las Juntas de Acción Comunal (JAC) constituyen actores sociales relevantes en la generación de capital social comunitario, entendido este como resultado de la interacción solidaria, las relaciones basadas en la confianza y la responsabilidad colectiva orientadas al bienestar común.

Asimismo, Cabrera, et al. (2019) señala que, aunque las JAC están diseñadas para fortalecer la gestión comunitaria y promover la asociatividad, su impacto directo sobre el desarrollo humano puede verse limitado debido a una insuficiente capacidad asociativa y baja confianza hacia las instituciones públicas, lo cual podría explicar la necesidad identificada en las investigaciones revisadas sobre Norte de Santander de fortalecer los procesos formativos y la articulación efectiva con la administración local, por lo que este análisis sugiere que, para potenciar verdaderamente el papel de las JAC como agentes dinamizadores del desarrollo, es

necesario implementar políticas públicas que fortalezcan la confianza y la cohesión social como aspectos centrales del capital social comunitario (Cabrera, et al., 2019).

Para terminar, desde la perspectiva de Organista (2022), la implementación efectiva de políticas públicas dirigidas a las Juntas de Acción Comunal (JAC) es esencial para la reconstrucción del tejido social, debido a que estas organizaciones pueden constituirse en ejes estratégicos para la gobernanza local. En este sentido, el autor resalta que las herramientas proporcionadas por la política pública comunal deben enfocarse en fortalecer la innovación social, incrementar la participación ciudadana y consolidar redes de apoyo comunitario que generen sentido de pertenencia en los territorios. Este enfoque permite corroborar y complementar los resultados encontrados en las investigaciones desarrolladas en Norte de Santander, enfatizando la importancia de no solo capacitar a los líderes comunales, sino también de socializar ampliamente estas herramientas para potenciar su impacto positivo en las comunidades, facilitando así procesos de desarrollo integral, sostenible y con mayor cohesión social (Organista, 2022).

Objetivo específico 2: Clasificar las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con JAC de Norte de Santander

Este apartado se orienta a cumplir el segundo objetivo específico de la investigación: clasificar las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Norte de Santander, con el propósito de identificar patrones comunes y particularidades que permitan comprender la diversidad temática, metodológica y territorial de los estudios revisados. Así, la metodología empleada para este acápite consistió en un proceso de análisis comparativo y categorización de las investigaciones sistematizadas en el estado del arte, lo que permitió agruparlas en tres grandes ejes: (1) fortalecimiento organizativo y liderazgo comunal, (2) promoción del emprendimiento y desarrollo económico solidario, y (3) gestión ambiental y construcción de paz territorial.

Para empezar, cada una de estas categorías se construyó a partir de criterios analíticos relacionados con las dimensiones sociales, económicas y ecológicas del desarrollo local, tomando como referentes teóricos los enfoques de desarrollo endógeno (Boisier, 2016) y territorial (Albuquerque, 2015), donde la estructura del acápite avanza, en primer lugar, con la descripción de las experiencias incluidas en cada categoría, seguida de la exposición de sus principales hallazgos y contribuciones, y finalmente, con una reflexión interpretativa que conecta estas experiencias con los debates académicos y las necesidades de política pública regional.

1. Fortalecimiento organizativo y liderazgo comunal

Esta categoría agrupa aquellas investigaciones cuyo foco principal radica en robustecer la estructura interna de las JAC, mejorar su capacidad de gestión y liderazgo, y fomentar la participación activa y democrática en los territorios. Las experiencias identificadas en los municipios de Cúcuta (Herrera, 2019), El Zulia (Requiniva, 2020), Pamplona (Mantilla &

Blanco, 2021) y Mutiscua (Patiño, 2020) presentan elementos comunes, como la detección de debilidades estructurales en las JAC —por ejemplo, la centralización de decisiones, la escasa capacitación de sus líderes o la baja apropiación comunitaria— y proponen estrategias formativas, pedagógicas y organizativas para fortalecerlas.

En Cúcuta, el diagnóstico mostró que el capital social existente no se traduce en una gobernanza efectiva debido a problemas de delegación y falta de conexión con la administración local (Herrera, 2019). Similarmente, en El Zulia, se evidenció una falta de herramientas prácticas para enfrentar los desafíos del posconflicto, lo que llevó a diseñar un plan de capacitación específico para líderes comunales (Requiniva, 2020). Por su parte, en Pamplona, se apostó por una intervención social directa que incluyó talleres, manuales, buzones de sugerencias y encuentros comunitarios que promovieron el reconocimiento de la JAC como herramienta de transformación (Mantilla & Blanco, 2021). En Mutiscua, se subrayó el papel del liderazgo rural como factor crítico para superar desigualdades y fomentar la cohesión social, destacando que este debe acompañarse de una formación constante y apoyo institucional (Patiño, 2020).

Estas experiencias coinciden en mostrar que el liderazgo no puede limitarse a la figura del presidente de la JAC, sino que debe pensarse en términos colectivos y participativos, lo cual, se alinea con las ideas de Mayo (1933), quien sostiene que las relaciones humanas, el sentido de pertenencia y la motivación interna son elementos esenciales en cualquier organización social. También, dialoga con Selznick (1957), quien afirma que las organizaciones comunitarias no deben entenderse solo como estructuras técnicas, sino como instituciones que encarnan valores, símbolos y expectativas colectivas. En el mismo sentido, esta clasificación está vinculada a la noción de capital social comunitario de Cabrera et al. (2019), quien plantea que la confianza, la

solidaridad y la acción colectiva son pilares del desarrollo, pero necesitan ser fortalecidos mediante procesos educativos y políticos que empoderen a las comunidades desde dentro.

2. Promoción del emprendimiento y desarrollo económico solidario

Las experiencias agrupadas en esta categoría —correspondientes a los municipios de Teorama (Hernández & Robles, 2021) y San Calixto (Bayona & Zambrano, 2020)— tienen en común el interés por articular las JAC con dinámicas de desarrollo económico a partir de modelos de economía social y solidaria, pues ambas investigaciones ponen en evidencia que, aunque las JAC tienen un gran potencial organizativo, este no siempre se traduce en sostenibilidad económica ni en proyectos productivos viables, por lo que se requiere una mayor formación financiera, contable y administrativa, así como apoyo institucional.

En el caso de Teorama, la investigación mostró una carencia notable en el manejo contable, lo que debilita la continuidad de las iniciativas comunales y frente a ello, se propuso una estrategia de capacitación y la creación de una cartilla pedagógica que fortalezca las capacidades administrativas (Hernández & Robles, 2021). En San Calixto, se identificó que el emprendimiento solidario podía ser un eje dinamizador del desarrollo rural, especialmente en contextos donde el Estado tiene presencia limitada. Allí, las JAC fueron entendidas como núcleos que pueden promover alianzas público-privadas y gestionar recursos propios si se articulan con procesos de capacitación, liderazgo y sostenibilidad (Bayona & Zambrano, 2020).

Estas experiencias dialogan con el planteamiento de José Coraggio, quien han insistido en que la economía solidaria se basa en la cooperación, la reciprocidad y la autogestión, y que estas lógicas deben ser fortalecidas en espacios organizativos locales como las JAC (Coraggio, 2020). Igualmente, Albuquerque (2014) señala que el desarrollo local no puede ser comprendido exclusivamente desde variables macroeconómicas, sino que debe atender a los recursos

endógenos y al tejido social que articula lo económico con lo comunitario. Así, esta clasificación pone de relieve que el fortalecimiento económico de las JAC no es solamente una cuestión de financiamiento, sino de formación técnica, redes de apoyo, formalización y acceso a políticas públicas que reconozcan su potencial productivo y organizativo y por ello es fundamental para avanzar hacia un desarrollo territorial inclusivo y sostenible.

3. Gestión ambiental y construcción de paz territorial

Esta tercera categoría reúne las experiencias que entienden el desarrollo local como una estrategia de transformación socioterritorial frente a contextos marcados por la violencia, la pobreza y el deterioro ambiental. Aquí se ubican los estudios de El Tarra (García, 2020) y Toledo (Gélves, 2019), que muestran cómo las JAC han sido actores clave en la construcción de alternativas locales para el manejo del conflicto armado y la protección del entorno natural.

En El Tarra, la investigación evidenció cómo, a pesar de la ausencia del Estado y la presión de grupos armados, las comunidades organizadas en torno a las JAC generaron dinámicas de resistencia pacífica, educación popular, autogestión de servicios y espacios de deliberación pública (García, 2020). En Toledo, se documentó una experiencia ambiental basada en la elaboración de una guía metodológica que integra la conservación del Parque Nacional Natural Tamá con la apropiación social del territorio, promoviendo acuerdos comunitarios para modificar prácticas productivas nocivas (Gélves, 2019). Así, ambas experiencias reflejan un enfoque que considera el desarrollo local como un proceso integral que articula dimensiones ecológicas, culturales y políticas. En esta perspectiva, las JAC no solo ejecutan obras o gestionan recursos, sino que construyen paz territorial, restauran el tejido social y promueven la soberanía comunitaria sobre el territorio.

Estas investigaciones dialogan con Boisier (2016), quien sostiene que el desarrollo local no puede entenderse sin el protagonismo de los actores del territorio y sin una fuerte dimensión identitaria y también se relacionan con autores como Arocena y Marsiglia (2017), quienes introducen la idea de "escena territorial del desarrollo", en la que las relaciones sociales, las narrativas históricas y las aspiraciones colectivas definen las estrategias de desarrollo. En ese mismo sentido, el planteamiento de Organista (2022) sobre el riesgo social refuerza la necesidad de políticas públicas que reconozcan el valor de las JAC como plataformas de resiliencia y transformación comunitaria.

Para terminar, la clasificación de las experiencias revisadas revela que las JAC en Norte de Santander no son actores homogéneos ni funcionales en un único eje del desarrollo, sino que despliegan su acción en múltiples dimensiones de acuerdo con las necesidades de sus territorios. Así, desde la consolidación de liderazgos comunitarios hasta la generación de economías solidarias y la defensa de los bienes comunes, las JAC demuestran su capacidad de adaptarse y transformarse en función del contexto. Sin embargo, la ausencia de investigaciones en subregiones como el Centro, evidencia desigualdades en la visibilidad y fortalecimiento de estas prácticas, lo que refuerza la necesidad de una política pública regional diferenciada y sustentada en diagnósticos territoriales, tal como lo advierte Organista (2022), ya que es indispensable traducir estas experiencias en aprendizajes institucionales que nutran una gobernanza más incluyente, resiliente y situada.

En suma, el análisis de las experiencias investigativas sobre las JAC en Norte de Santander permite concluir que existe una clara concentración de estudios en torno al fortalecimiento organizativo y al liderazgo comunal, así como a la promoción de iniciativas económicas solidarias y a la gestión ambiental con enfoque de paz territorial. No obstante, se

observa una subrepresentación de investigaciones en subregiones específicas como el Centro del departamento y una escasa atención a problemáticas como la sostenibilidad financiera a largo plazo, la inclusión de enfoques diferenciales —particularmente de género y juventud— y la evaluación sistemática del impacto real de las JAC en la formulación de políticas públicas.

Este panorama evidencia que, si bien las JAC han demostrado ser actores clave para el desarrollo local, aún falta construir un diagnóstico integral y equilibrado que dé cuenta de su heterogeneidad y de los retos diferenciados que enfrentan según el territorio y por ello, el argumento central es que comprender las JAC en clave departamental, más allá de estudios aislados, resulta indispensable para traducir sus prácticas en aprendizajes institucionales que fortalezcan la gobernanza democrática y promuevan un desarrollo territorial más incluyente y sostenible.

Objetivo específico 3: Identificar los aportes de las experiencias sobre desarrollo local relacionadas con JAC para el diseño de políticas públicas en Norte de Santander

Este apartado aborda el tercer objetivo específico: identificar los aportes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) al diseño de políticas públicas en Norte de Santander. Para ello, se realizó un análisis interpretativo de las experiencias sistematizadas en el estado del arte, clasificadas en tres dimensiones: fortalecimiento organizativo y liderazgo, emprendimiento y economía solidaria, y gestión ambiental y construcción de paz. Así, la estructura del acápite presenta los aportes en cada dimensión, articulándolos con referentes teóricos y contrastándolos con las metas del Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal 2010-2058 (Valencia, 2010), con el fin de valorar los avances y vacíos en temas como sostenibilidad financiera, inclusión de enfoques diferenciales y modernización tecnológica, fundamentales para la eficacia de las políticas públicas en el contexto departamental.

Para empezar, el diseño de políticas públicas eficaces y pertinentes en contextos locales, como el de Norte de Santander, requiere incorporar el conocimiento situado, las capacidades organizativas y las dinámicas de participación ciudadana construidas desde la base, por ello, las JAC, como se evidencia en las experiencias investigadas, han sido agentes clave en la gestión de lo público desde lo local, generando prácticas que, si son sistematizadas e integradas adecuadamente, pueden enriquecer profundamente el ciclo de las políticas públicas, tal como lo plantean Subirats et al. (2008) y Aguilar (2013). Así, las experiencias revisadas no solo ofrecen soluciones comunitarias a problemas concretos, sino que también representan formas de producción social de conocimiento que deben ser reconocidas por los tomadores de decisión.

1. Aportes desde el fortalecimiento organizativo y del liderazgo comunal

Desde esta dimensión, las investigaciones muestran que las JAC pueden aportar al diseño de políticas públicas en al menos tres sentidos: (1) diagnóstico comunitario, (2) formulación participativa y (3) legitimación institucional. En Cúcuta y El Zulia, por ejemplo, se evidenció que las JAC cuentan con un conocimiento profundo de las problemáticas territoriales, lo que les permite identificar con precisión las necesidades prioritarias de la comunidad (Herrera, 2019; Requiniva, 2020). Este tipo de información empírica y situada es fundamental para definir el problema público de forma precisa, una etapa crucial en el ciclo de las políticas, como lo advierten Oszlak y O'Donnell (1981).

En segundo lugar, estas organizaciones han demostrado su potencial para impulsar procesos deliberativos y generar propuestas colectivas, lo que puede ser aprovechado en fases de consulta o co-creación normativa. Por otro lado, la experiencia de Pamplona mostró cómo una intervención social centrada en la formación ciudadana puede activar procesos de corresponsabilidad en la gestión pública, ampliando el repertorio de actores involucrados en la planificación local (Mantilla & Blanco, 2021). Así, como plantea Canto Chac (2008), la participación ciudadana desde las organizaciones de base no es solo un instrumento técnico, sino una expresión de soberanía popular que debe institucionalizarse en los procesos de toma de decisiones.

Adicionalmente, la consolidación de liderazgos comunales, como en el caso de Mutiscua, refuerza la legitimidad social de las decisiones públicas, como lo advierte Selznick (1957), donde las organizaciones comunitarias adquieren legitimidad en la medida en que se conectan con las aspiraciones colectivas del territorio. Por lo tanto, los procesos de formación en liderazgo no solo fortalecen a las JAC, sino que incrementan la confianza en las políticas implementadas, reduciendo los riesgos sociales derivados de su inadecuación o imposición (Organista, 2022).

2. Aportes desde el emprendimiento y la economía solidaria

Las experiencias de San Calixto y Teorama permiten identificar aportes valiosos en la dimensión económica de las políticas pública, ya que, en primer lugar, estas investigaciones destacan el papel de las JAC como agentes de dinamización productiva, al promover modelos de emprendimiento solidario, autogestión financiera y sostenibilidad organizativa (Bayona & Zambrano, 2020; Hernández & Robles, 2021). Igualmente, estas iniciativas se alinean con el enfoque territorial del desarrollo propuesto por Albuquerque (2015), según el cual las políticas económicas locales deben basarse en las capacidades endógenas y los recursos sociales del territorio.

En esa línea, el desarrollo de competencias financieras y de gestión en las JAC representa un insumo clave para el diseño de políticas de fomento productivo, ya que evidencia qué tipo de apoyos, asesorías o líneas de financiación podrían tener mayor impacto y sostenibilidad en los territorios rurales. A su vez, la existencia de redes de cooperación entre las JAC y otros actores —como entidades educativas o gobiernos locales— constituye un ejemplo replicable de gobernanza colaborativa, lo que permite avanzar hacia esquemas de corresponsabilidad institucional en la ejecución de políticas públicas, como lo sugiere Barquero (2018).

Finalmente, estas experiencias refuerzan la idea de que las JAC deben ser reconocidas como unidades económicas y no solo sociales, lo que implica adaptar los instrumentos de política pública (subsidios, créditos, asesorías) a sus especificidades organizativas y territoriales, permitiendo que las políticas públicas no solo actúen sobre las comunidades, sino también con ellas y desde ellas, en coherencia con la propuesta de economía solidaria planteada por Coraggio (2020).

3. Aportes desde la gestión ambiental y la construcción de paz territorial

Las experiencias de El Tarra y Toledo permiten observar una dimensión estratégica de las JAC como mediadoras entre el Estado y comunidades históricamente excluidas, pues en contextos de conflicto armado o vulnerabilidad ambiental, estas organizaciones han asumido el rol de interlocutores legítimos para la gestión del territorio, promoviendo procesos de restauración ecológica, pacto social y resolución no violenta de conflictos (García, 2020; Gélves, 2019).

Estos casos sugieren que las políticas públicas orientadas a la paz territorial o a la conservación ambiental deben contar con las JAC como aliadas operativas, dado que su papel en la implementación de pactos comunitarios, la pedagogía ambiental y la promoción de prácticas sostenibles constituye un activo institucional que reduce los costos de transacción del Estado y mejora la efectividad de la intervención, lo que en palabras de Boisier (2016), se podría precisar en, que el desarrollo local debe ser un proceso de co-construcción donde los actores del territorio definan sus propios horizontes.

Asimismo, estas experiencias aportan evidencia de que las JAC pueden servir como plataformas de reconstrucción del tejido social en zonas postconflicto, al canalizar demandas, articular actores y construir confianza institucional, pues como se leyó en anteriores acápite, desde la perspectiva de Luhmann (1984), estas organizaciones generan procesos de comunicación autorreferencial que estabilizan la vida comunitaria en escenarios de alta complejidad, contribuyendo a una gobernanza más resiliente y adaptativa.

Así, los aportes identificados demuestran que las JAC no son únicamente instrumentos de participación comunitaria, sino también generadoras de conocimiento, capacidades institucionales y tejido sociopolítico que enriquecen el diseño de políticas públicas en múltiples dimensiones: diagnóstica, formativa, productiva, ambiental y cultural. Por ello, es importante incorporar las lecciones aprendidas de estas experiencias en el ciclo de la política pública, para superar la brecha entre el Estado y la sociedad civil, avanzando hacia un modelo de gobernanza territorial más justo, inclusivo y eficaz, así como lo advertía Aguilar (2013), quien entendía que las políticas públicas deben dejar de ser respuestas verticales para convertirse en espacios de negociación interactoral, donde el saber comunitario tenga un lugar central en la toma de decisiones.

En conclusión, aunque las experiencias revisadas evidencian aportes significativos de las Juntas de Acción Comunal al diseño de políticas públicas en Norte de Santander, se observa que ciertos temas siguen poco explorados, entre ellos la sostenibilidad financiera a largo plazo de las organizaciones, la inclusión sistemática de enfoques diferenciales como género, juventud y diversidad étnica, la innovación tecnológica aplicada a la gestión comunitaria y la evaluación rigurosa de los impactos de sus iniciativas en el tiempo. Igualmente, se identifica la ausencia de investigaciones comparativas con otras regiones del país que permitan dimensionar la singularidad del caso nortesantandereano en el contexto nacional y enriquecer el debate académico y político sobre el papel de la acción comunal.

No obstante, el valor diferencial de los trabajos revisados radica en que visibilizan el conocimiento situado de las comunidades, la capacidad de autogestión de las JAC y su resiliencia frente a contextos de conflicto armado y exclusión estatal, ya que estos aportes empíricos constituyen insumos fundamentales para el diseño de políticas públicas más sensibles al territorio y fortalecen la comprensión de las JAC como actores estratégicos en la gobernanza local. En este sentido, los resultados dialogan directamente con los ejes centrales del Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal 2010-2058 (Valencia, 2010), pues, por un lado, contribuyen a la modernización orgánica, al evidenciar la necesidad de mejorar la formación, la gestión administrativa y la articulación de las JAC mediante herramientas pedagógicas, redes de cooperación y metodologías participativas, y por otro, refuerzan el fortalecimiento democrático, al promover la transparencia, la participación activa y la legitimación social de las decisiones comunitarias, así como la formación de liderazgos colectivos que amplían la base de corresponsabilidad ciudadana.

Para terminar, se detectan vacíos en relación con metas específicas del Plan Estratégico, tales como la consolidación de mecanismos de sostenibilidad financiera autónoma (a través de bancos de proyectos y fondos de desarrollo comunal) y el impulso decidido a la conectividad y comunicación digital como medio para fortalecer la coordinación interregional y nacional de las JAC. De esta forma, se puede afirmar que, aunque los objetivos alcanzados por las experiencias investigadas avanzan en la dirección marcada por el Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal 2010-2058, aún se requieren esfuerzos adicionales para cumplir integralmente con su visión de largo plazo, especialmente en lo que respecta a la consolidación económica y tecnológica de las JAC y a la incorporación plena de enfoques inclusivos que garanticen su pertinencia en el contexto social contemporáneo.

Conclusiones

La presente investigación constituye una valiosa contribución a la comprensión del papel que desempeñan las JAC en los procesos de desarrollo local y la formulación de políticas públicas en el departamento de Norte de Santander, pues a través de una metodología sustentada en el paradigma interpretativo y el enfoque cualitativo, se logró identificar y clasificar experiencias significativas de acción comunal en diversas subregiones del departamento, revelando tanto su potencial transformador como las limitaciones estructurales que enfrentan.

En ese sentido, el análisis documental y la sistematización de doce investigaciones regionales permiten afirmar que las JAC, en su calidad de organizaciones sociales de base, son agentes dinamizadores del tejido comunitario, con capacidad para incidir en la gestión de lo público desde una lógica participativa, autogestionaria y territorializada, mostrando que, cuando las comunidades cuentan con herramientas organizativas, liderazgo fortalecido y vínculos efectivos con las instituciones, pueden no solo mitigar las carencias estructurales del Estado, sino también incidir en la creación de soluciones colectivas adaptadas a sus realidades.

Sin embargo, el estudio también evidencia brechas críticas en la sistematización del conocimiento local y en la articulación entre las experiencias comunales y los mecanismos formales de política pública, lo que configura un riesgo social en términos de invisibilización, fragmentación institucional y pérdida de capital social, por lo que esta desconexión entre Estado y sociedad limita la eficacia de las intervenciones gubernamentales y socava las posibilidades de un desarrollo local verdaderamente inclusivo y sostenible.

Por lo tanto, resulta imperativo avanzar hacia una institucionalidad más abierta al reconocimiento del saber comunitario, fortalecer la formación de líderes comunales y consolidar canales de interlocución entre las JAC y los gobiernos locales y departamentales. Así, como lo

sugiere la literatura revisada, el desarrollo local no puede entenderse sin la participación activa de los actores territoriales, y en este sentido, las JAC deben ser vistas no como meras receptoras de políticas, sino como sujetos políticos capaces de co-construir el rumbo del desarrollo regional, y esta investigación, al visibilizar sus aportes y desafíos, abre el camino para repensar las relaciones entre comunidad y Estado, desde una lógica de corresponsabilidad democrática y justicia territorial.

Para terminar, y de cara al futuro, se hace necesario diseñar una agenda de fortalecimiento comunal a mediano y largo plazo, en coherencia con los ejes del Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal 2010-2058, con el fin de capitalizar los aprendizajes identificados en esta investigación. En el corto plazo (1-3 años), se requiere destinar recursos financieros específicos, a través de fondos departamentales y municipales, para apoyar programas de formación continua en liderazgo, gestión comunitaria y economía solidaria, en concordancia con el eje de fortalecimiento democrático del plan, así como implementar sistemas de conectividad digital que faciliten la articulación entre JAC de distintas subregiones, cumpliendo la meta de conectividad y comunicación.

A mediano plazo (4-7 años), debería consolidarse un banco de proyectos comunales acompañado de asistencia técnica y jurídica, que garantice la sostenibilidad de las iniciativas y su articulación con los planes de desarrollo territoriales, respondiendo a la meta de sostenibilidad financiera planteada en el plan. Finalmente, en el largo plazo (8-15 años), se plantea la necesidad de crear un observatorio regional de acción comunal, encargado de sistematizar, evaluar y difundir las experiencias más exitosas, asegurando que el conocimiento producido por las comunidades alimente de manera permanente el ciclo de las políticas públicas, con lo cual se fortalecería el eje de modernización orgánica.

Así, esta agenda exige tanto voluntad política como recursos presupuestales estables, y su implementación progresiva no solo daría cumplimiento a los lineamientos del Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal 2010-2058, sino que también permitiría avanzar hacia la construcción de una gobernanza más inclusiva, resiliente y sostenible en Norte de Santander.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
<https://cir.nii.ac.jp/crid/1971993809716278198>
- Albuquerque, F. (2015). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. En P. Costamagna y S. Pérez Rozzi (Eds.), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes* (pp. 15-44). <https://laboratorioterritorio.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2018/09/Albuquerque-ElEnfoquedelDesarrolloEconomicoLocal.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Anexo I. historia de las organizaciones comunales en el desarrollo de la comunidad*. Secretaria de Gobierno.
<https://www.participacionbogota.gov.co/sites/idpac/files/imagenes/2.%20Anexo%20documento%20de%20Estructuracion.pdf>
- Arboleda, M. y Fonseca, L. (2019). *Juntas de Acción Comunal: Construcción de caminos hacia la sostenibilidad. Análisis de caso*. Universidad EAFIT.
<https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/63166054-733d-4803-8e49-269c4f0a5cae/content>
- Arocena, J., & Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas*. Taurus.
- Barquero, A. V. (2018). Reflexiones teóricas sobre la relación entre desarrollo endógeno y economía social. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica: RIESISE*, 1(1), 11–22. <https://doi.org/10.33776/RIESISE.V1I0.3581>
- Bayona, J., & Zambrano, H. (2020). *Fomento del emprendimiento solidario en las juntas de acción comunal del sector rural del municipio de San Calixto Norte de Santander* [tesis de grado, Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña]. Repositorio Institucional

- UFPS. <https://repositorioinstitucional.ufpso.edu.co/handle/20.500.14167/2649>
- Boisier, S. (2016). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Homo Sapiens Ediciones.
- <http://www.fediap.com.ar/administracion/pdfs/Desarrollo%20Local%20-%20De%20qu%C3%A9%20estamos%20hablando.pdf>
- Cabrera, M., García, C. & García, L. (2019). Capital social comunitario en Bogotá (Colombia), un análisis desde las Juntas de Acción Comunal. *Revista Espacios*, 40(16), 16.
- <https://www.revistaespacios.com/a19v40n16/a19v40n16p16.pdf>
- Canto Chac, Manuel. (2008). *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Política y cultura, (30), 9-37.
- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es.
- Cardona Moreno, G. A. (2018). Historia de la Acción Comunal y perspectivas en el pos-conflicto. *Cambios Y Permanencias*, 9(2), 597–810. *Revista Cambios y permanencias*.
- <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/9204>
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, (23), 157–180.
- <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
- Contaduría General de la Nación. (2024). *Categorización de Departamentos, distritos y municipios*. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Coraggio, J. (2020). *Economía social y solidaria en movimiento*. CLACSO.

- https://libreria.clacso.org/biblioteca_ungs/publicacion.php?p=2643&b=5
- Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial: Una aproximación desde la construcción social*. Publicaciones Universidad de Deusto.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=732740>
- Cravacuore, D. (2016). *La recentralización emergente en América Latina*. En J. Neffa y D. Panigo (Eds.), *Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales* (pp. 1959-1971). CLACSO.
https://www.researchgate.net/publication/340871218_La_Recentralizacion_Emergente_en_America_Latina
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/download/29/29/>
- Di Virgilio, M. M. (2013). Participación Ciudadana en la Gestión Pública: enfoque y condiciones para su desarrollo. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / INDES*.
<https://doi.org/10.18235/0008012>
- Fals, O. (1961). *Campesinos de los Andes: Estudio sociológico del Saucío*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. <https://sentipensante.red/wp-content/uploads/2019/09/campesinos-de-los-andes-orlando-fals-borda.pdf>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Gallicchio, E. (2017). Desarrollo local y cooperación al desarrollo: ¿una nueva generación de plataformas de cooperación para el desarrollo local? *Cuadernos del CLAEH*, 36(105), 63-73. <https://ojs.claeh.edu.uy/publicaciones/index.php/cclaeh/article/view/285/214>
- García, M. (2020). *La organización social en el Catatumbo: formas de lucha desde la base*. *Trabajo Social*, 22(1), 225–251. <https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.78905>

- Gélves, A. (2019). *Guía metodológica para implementar sistemas sostenibles para la conservación de los recursos naturales y de apropiación social del Parque Nacional Natural Tamá*. Universidad Pontificia Bolivariana.
<https://www.parquesnacionales.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/plan-de-manejo-pnn-tama.pdf>
- Gobernación de Norte de Santander. (2024). Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027.
- Hernández, D., & Robles, R. (2021). *Formación contable y financiera para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal en el Municipio de Teorama, Norte de Santander* [Tesis de grado, Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña]. Repositorio Institucional UFPS
<https://repositorioinstitucional.ufps.edu.co/xmlui/handle/20.500.14167/2266?locale-attribute=en>
- Herrera, M. (2019). *Estado del capital social de las juntas de acción comunal en las dinámicas de gobernanza local en 8 juntas de acción comunal de la Comuna 8 de San José de Cúcuta* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio Institucional UNAD
https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
https://perio.unlp.edu.ar/catedras/wp-content/uploads/sites/15/2023/03/Analisis-polpub_compressed.pdf
- La Silla Vacía. (2023). *Así son las JAC con las que Petro quiere contratar obras billonarias*.
<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-son-las-jac-con-las-que-petro-quiere->

- Pamplona. <http://repositoriodspace.unipamplona.edu.co/jspui/handle/20.500.12744/1435>
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Macmillan.
- Merino, M. (2014). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59941335012.pdf>
- Mills, A. J., Tancred, P., & Korabik, K. (1993). *Gendering organizational analysis*. WILEY Online library <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/job.4030140711>
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice Hall. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1496182
- Moncayo, E. (2013). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia. https://www.academia.edu/40377646/Nuevos_enfoques_del_desarrollo_territorial_Colombia_en_una_perspectiva_latinoamericana
- Organista, R. (2022). Estudio de la implementación de la Política Pública de Acción comunal del departamento de Cundinamarca: Aportes a una estrategia de gobernanza para fortalecer la reconstrucción de tejido social (2020-2021). [Trabajo final de maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio Institucional UNAD. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/50757>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad Argentina. <https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/307/06R1995v2n4.pdf?sequence=1>
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.

- Patiño, M. (2020). Liderazgo comunitario rural en la vereda La Caldera municipio de Mutiscua (Norte de Santander) [Monografía de grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio Institucional UNAD.
<https://repository.unad.edu.co/jspui/bitstream/10596/34813/1/mpatinon.pdf>
- Perrow, C. (2014). *Complex organizations: A critical essay (3rd ed.)*. McGraw-Hill.
- Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Harper Business.
- Presidencia de Colombia (2003, 20 de Agosto). Decreto 2350.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9583>
- Requiniva, N. (2020). *Diseño del plan de capacitación en participación ciudadana para propiciar en los líderes comunales del municipio de El Zulia – Norte de Santander, espacios de convivencia y liderazgo que les permita afrontar los retos del postconflicto* [Trabajo final de maestría, Universidad de Pamplona]. Repositorio Institucional Universidad de Pamplona.
<http://repositoriodspace.unipamplona.edu.co/jspui/handle/20.500.12744/2782>
- Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación (10ª ed.)*. Ediciones Aurora.
http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa_evaluacionpoliticaspUBLICASroth.pdf
- Sandoval, C. (2002). *Investigación Cualitativa. En Briones, G. et al. Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social (p.p. 11-311)*. Colombia: Editorial ARFO.
<https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/manual%20colombia%20cualitativo.pdf>
- Scott, W. R. (2016). *Organizations: Rational, natural, and open systems (6th ed.)*. Pearson.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Harper & Row.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas

- públicas (2ª ed.). Editorial Ariel Ciencia Pública.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Universidad de Sonora. Ediciones Paidós Ibero S.A. <https://pics.unison.mx/maestria/wp-content/uploads/2020/05/Introduccion-a-Los-Metodos-Cualitativos-de-Investigacion-Taylor-S-J-Bogdan-R.pdf>
- Unday, D., & Valero, J. (2017). Sistematización de experiencias como método de investigación. *Gaceta médica espirituana*, 19(2). <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=75861>
- Valencia, L. (2010). Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 201-210. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3731310>
- Velásquez, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. *Desafíos*, 20, 149-187. <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>
- Weber, M. (1968). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press. <https://dn790001.ca.archive.org/0/items/MaxWeberEconomyAndSociety/MaxWeberEconomyAndSociety.pdf>