

**Impacto social del liderazgo comunitario: Experiencia de la asociación comunal de juntas
del municipio de Gutiérrez, Cundinamarca**

Giovani Rojas Salguero

Yessika Lorena Ladino Castro

Asesor

Deiby Johan Escobar Sanchez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas-UNAD

Especialización en Gestión Pública

2025

Resumen

Este estudio analiza el impacto de los acuerdos de solidaridad administrados por los Consejos de Acción Comunal (JAC) en la ciudad de Gutiérrez, Cundinamarca. Utilizando una metodología combinada, se examinan las contribuciones de estos mecanismos participativos al desarrollo local en áreas clave como la infraestructura, la educación, la economía local y el fortalecimiento del tejido social. Los resultados muestran que estos acuerdos han producido beneficios concretos para la comunidad, aunque aún quedan desafíos relacionados con la experiencia técnica, la sostenibilidad económica y la coordinación entre agencias. El estudio propone sugerencias para mejorar la implementación de futuros acuerdos de solidaridad, promover el fortalecimiento de la gobernanza local y el crecimiento territorial sostenible.

Palabras clave : Acuerdos, Crecimiento, Liderazgo, Involucramiento, Gobernanza

Abstract

This study analyzes the impact of solidarity agreements administered by Community Action Boards (JACs) in the town of Gutiérrez, Cundinamarca. Using a combined methodology, it examines the contributions of these participatory mechanisms to local development in key areas such as infrastructure, education, the local economy, and strengthening the social fabric. The findings demonstrate that these agreements have produced concrete benefits for the community, although challenges remain related to technical expertise, economic sustainability, and inter-institutional coordination. The study offers suggestions for improving the implementation of future solidarity agreements, favoring the strengthening of local governance and sustainable territorial growth.

Keywords: agreements, growth, leadership, involvement, governability.

Tabla de contenido

Introducción	7
Justificación.	10
Objetivos	12
Objetivo General	12
Objetivos Específicos.....	12
Marco de referencia	13
Estado del arte:.....	13
Marco de referencia teórico:	14
Marco de referencia conceptual:	16
Marco conceptual	18
Marco normativo.....	21
Metodología	21
Tipo de estudio.....	22
Referencias Bibliográficas	42

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Factores que influyen en el éxito de los convenios solidarios en Gutiérrez.....</i>	34
---	----

Lista de figuras

Figura 1 <i>Promedio de convenio solidarios por año.diagrama de Pareto con la relación de convenios por año por línea de inversión.....</i>	23
Figura 2 <i>Diagrama de dispersión de los proyectos de inversion por entidades por año..</i>	29
Figura 3 <i>Impacto Multidimensional de los Convenios solidarios.....</i>	31
Figura 4 <i>Cadena de Valor del Impacto de los Convenio solidarios.....</i>	33
Figura 5 <i>Relacion de la inversión por cada entidad de orden territorial, departamental y nacional Diagrama circular con la inversión..</i>	35
Figura 6 <i>Indicadores de gestión en la implentacion de convenios solidarios.....</i>	36
Figura 7 <i>Analisis de factores en la implemtacion de convenios solidarios.....</i>	37
Figura 8 <i>Estrategias de optimización.....</i>	38

Introducción

Los acuerdos de colaboración entre administraciones municipales y Juntas de Acción Comunal (JAC) constituyen un método innovador de participación ciudadana en Colombia, especialmente significativo en entornos rurales con escasos recursos económicos y técnicos. Este estudio analiza la puesta en marcha e influencia de estos acuerdos en el municipio de Gutiérrez, Cundinamarca, evaluando sus aportes al progreso local desde diversas perspectivas.

El interés académico en estudiar este tema proviene de la necesidad de entender cómo estos mecanismos de participación modifican la administración pública local y promueven el crecimiento territorial en entornos rurales. En el ámbito profesional, la investigación tiene como objetivo proporcionar pruebas empíricas para mejorar la aplicación de políticas públicas que potencien la gobernanza local y una efectiva participación de la comunidad.

La investigación se basa en un método mixto, que fusiona la revisión de documentos, entrevistas semiestructuradas, cuestionarios y observación participante para entender la complejidad del fenómeno en estudio. Este enfoque no solo posibilita reconocer tendencias generales, sino también entender las percepciones y vivencias de los diferentes participantes implicados.

El objetivo principal es examinar el efecto que estos acuerdos han producido en el progreso global del municipio, reconociendo elementos clave de éxito, restricciones constantes y posibilidades de mejora. Los hallazgos aspiran a aportar al desarrollo de políticas públicas más eficaces y a la mejora de estos mecanismos de participación en situaciones parecidas.

El documento se estructura en tres secciones principales: la primera caracteriza los convenios solidarios implementados en Gutiérrez entre 2020 y 2024; la segunda evalúa sus resultados en dimensiones clave del desarrollo local; y la tercera identifica factores determinantes de su éxito o fracaso. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones para fortalecer estos procesos en futuros ciclos de gestión pública local. Desde un enfoque territorial, esta investigación se enmarca en la comprensión del desarrollo local como un proceso multidimensional que exige la participación activa de diversos actores sociales. En este sentido, los convenios solidarios no solo se entienden como instrumentos de ejecución presupuestal, sino como vehículos de democratización de la gestión pública, donde la comunidad no es simple beneficiaria, sino protagonista de su propio desarrollo.

Además, el estudio dialoga con marcos conceptuales como el capital social (Putnam, 1993), la teoría de capacidades (Sen, 1999) y los enfoques de gobernanza local (Blanco y Gomà, 2003), aportando una perspectiva crítica sobre el rol de las organizaciones comunitarias en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en escenarios de alta vulnerabilidad. Esta mirada permite trascender la visión instrumental de la participación para valorar sus impactos en la cohesión social, la confianza institucional y la consolidación de liderazgos locales. El contexto específico del municipio de Gutiérrez, Cundinamarca, agrega un componente relevante al análisis. Clasificado como municipio de categoría 6, con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y una economía basada en la agricultura de subsistencia, el territorio enfrenta desafíos estructurales que limitan el alcance de las políticas convencionales. En este panorama, las JAC han emergido como actores clave para movilizar recursos, fortalecer redes comunitarias y construir soluciones desde lo local. En suma, esta investigación busca contribuir al entendimiento profundo de las capacidades transformadoras de los convenios solidarios en

contextos rurales, brindando evidencias empíricas que sirvan de insumo para diseñar estrategias de fortalecimiento de la participación ciudadana y la gobernanza territorial, en línea con los principios de equidad, corresponsabilidad y sostenibilidad.

Justificación

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) desempeñan un rol crucial en el progreso social y comunitario en Colombia, particularmente en zonas rurales como Gutiérrez, Cundinamarca, donde la presencia institucional es escasa y los fondos públicos no bastan para cubrir las diversas necesidades de la región. En este escenario, los acuerdos solidarios surgen como herramientas de política pública destinadas a impulsar la implicación de la comunidad y dirigir fondos hacia proyectos de prioridad establecidos por las propias comunidades.

La importancia social de este estudio reside en su aporte a entender cómo estos mecanismos de participación modifican las dinámicas de desarrollo territorial y robustecen la gobernabilidad local. Los hallazgos facilitarán la identificación de tácticas eficaces para mejorar la ejecución de estos acuerdos, favoreciendo no solo al municipio analizado, sino posiblemente a otras regiones con atributos parecidos.

Desde el punto de vista de la administración pública, este análisis adquiere particular relevancia en un periodo en el que las administraciones locales se encuentran con varios retos, incluyendo: limitaciones presupuestarias, crecientes exigencias de los ciudadanos y necesidades inmediatas de optimizar infraestructura y servicios. Entender cómo los acuerdos solidarios pueden potenciar el efecto de los escasos recursos existentes es esencial para una administración pública más participativa y eficaz.

En Colombia, las JAC se topan con problemas habituales como la escasa habilidad administrativa para administrar proyectos complejos, infraestructura y soporte técnico deficientes, escasa implicación de jóvenes en sus procedimientos, y problemas para preservar la

viabilidad de las iniciativas puestas en marcha. Este análisis tiene como objetivo ayudar a vencer estos desafíos al identificar prácticas exitosas y elementos críticos que pueden potenciar la capacidad organizativa de estas entidades, fomentando de esta manera un crecimiento social más inclusivo y sostenible.

Además, el estudio se encuentra en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones robustas), al fomentar mecanismos de participación que ayudan a formar instituciones eficientes, responsables e inclusivas a escala local.

En el campo académico, la investigación contribuye a la bibliografía en torno al desarrollo territorial y la gobernanza local, produciendo pruebas empíricas sobre la eficacia de los mecanismos participativos en entornos rurales de Colombia, un campo en el que aún existen significativas lagunas de saber y donde la mayoría de las investigaciones se han enfocado en contextos urbanos o metropolitanos.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el impacto de los proyectos con convenios solidarios, gestionados por las juntas de acción comunal, en el desarrollo integral del municipio de Gutiérrez.

Objetivos Específicos

Identificar los convenios solidarios implementados en Gutiérrez y los actores involucrados.

Evaluar los resultados de estos proyectos en dimensiones clave: infraestructura, educación, economía local y participación ciudadana.

Determinar los factores que limitan o potencian el éxito de los convenios.

Marco de referencia

Estado del arte

La investigación sobre acuerdos solidarios y su influencia en el progreso territorial en Colombia ha cobrado importancia en los últimos diez años. Valencia y Restrepo (2018) estudiaron la puesta en marcha de estos procedimientos en 15 municipios de Antioquia, destacando como factores clave de éxito la capacidad organizativa de las JAC y el apoyo técnico de las entidades municipales. Sus descubrimientos muestran avances notables en la infraestructura comunitaria, aunque indican retos constantes en lo que respecta a la sostenibilidad financiera y la coordinación interinstitucional.

Gutiérrez y Sánchez (2020), por otro lado, analizaron específicamente la puesta en marcha de acuerdos solidarios para la conservación de carreteras en municipios rurales de Cundinamarca, hallando efectos beneficiosos en la conexión territorial y el impulso de las economías locales. No obstante, su investigación alerta acerca de la importancia de potenciar habilidades técnicas y administrativas en las JAC para asegurar la calidad y la sostenibilidad de las actuaciones.

Respecto a la implicación de la comunidad, Ramírez et al. (2021) llevaron a cabo un estudio comparativo de mecanismos de participación en seis municipios de la región Andina, incluyendo los acuerdos solidarios. Sus hallazgos indican que estos acuerdos fomentan especialmente la implicación de adultos mayores y mujeres en entornos rurales, aunque detectan restricciones en la relación entre jóvenes y población en situación de vulnerabilidad.

Desde el punto de vista institucional, el Departamento Nacional de Planeación (2019) llevó a cabo un análisis de política pública acerca de los métodos de participación comunitaria en

Colombia, que incluyen los acuerdos solidarios. La investigación detectó diferencias importantes entre las capacidades instaladas en municipios de diversas categorías, sugiriendo la creación de estrategias distintas dependiendo del entorno territorial.

Concretamente en Cundinamarca, Contreras y Moreno (2022) analizaron la aplicación de acuerdos solidarios en diez municipios de categoría 6, hallando vínculos positivos entre la eficacia de estos procedimientos y elementos como el liderazgo local, la claridad en la administración y la confianza en la institución. No obstante, no se han llevado a cabo investigaciones particulares acerca del municipio de Gutiérrez, lo que respalda la presente investigación.

A nivel global, iniciativas como el Presupuesto Participativo en Brasil (De Souza Santos, 2018) y los Consejos Comunitarios en Ecuador (Ortiz, 2021) muestran analogías con los acuerdos solidarios de Colombia, especialmente en su meta de democratizar la administración pública local. Estos análisis comparativos ofrecen un marco de referencia útil para examinar la experiencia colombiana desde un punto de vista comparativo.

Marco de referencia teórico

El estudio del efecto de los acuerdos solidarios en el progreso territorial de Gutiérrez puede basarse en varias teorías acerca del crecimiento comunitario, la participación de los ciudadanos y la gestión local. Estas visiones teóricas ofrecen un contexto de interpretación para entender los procesos, dinámicas y resultados detectados durante la puesta en marcha de estos mecanismos de participación.

La teoría del capital social, formulada por Robert Putnam (1993, 2000), proporciona instrumentos conceptuales para examinar cómo las redes de cooperación, confianza y

reciprocidad que surgen mediante entidades como las JAC pueden impulsar el crecimiento comunitario. Putnam argumenta que estas modalidades de capital social son instrumentos esenciales para la acción colectiva, promoviendo la coordinación, disminuyendo los gastos de transacción y creando vínculos beneficiosos de colaboración que favorecen a toda la comunidad. Dentro del marco de los acuerdos solidarios, este enfoque posibilita analizar cómo estas acciones potencian o perjudican el entramado social y las habilidades colectivas del territorio.

De manera complementaria, la perspectiva de capacidades sugerida por Amartya Sen (1999) ofrece una visión útil para valorar el efecto de los acuerdos solidarios más allá de los indicadores económicos convencionales. Sen propone que el desarrollo debe interpretarse como un proceso de ampliación de las libertades y habilidades que las personas aprecian y poseen motivos para apreciar. Bajo este enfoque, los acuerdos solidarios pueden examinarse en base a su aporte a la expansión de habilidades personales y colectivas en aspectos como la participación política, el acceso a servicios fundamentales, el crecimiento cultural y el robustecimiento de la presencia comunitaria.

La teoría de la acción colectiva, especialmente las contribuciones de Elinor Ostrom (1990, 2005) en torno a la administración de bienes compartidos, es particularmente relevante para entender las dinámicas de coordinación, colaboración y sostenibilidad en la puesta en marcha de acuerdos solidarios. Ostrom identificó principios de diseño institucional que promueven la acción colectiva sostenible, tales como la determinación precisa de límites, la alineación entre normas y circunstancias locales, y la presencia de mecanismos para el seguimiento y la solución de conflictos. Estos fundamentos pueden utilizarse en el estudio de las disposiciones institucionales que rigen los acuerdos solidarios en Gutiérrez.

Desde un enfoque más específico del desarrollo territorial, las propuestas de Boisier (2003) y Albuquerque (2004) acerca del desarrollo endógeno y el desarrollo económico local proporcionan elementos interpretativos para entender cómo los acuerdos solidarios movilizan recursos endógenos, potencian las habilidades locales y promueven la articulación entre los participantes del territorio. Estos escritores subrayan la relevancia de la "edificación social del territorio" como proceso donde las comunidades adquieren protagonismo en la creación e implementación de sus propias estrategias de desarrollo, un elemento clave en el esquema de los acuerdos solidarios.

Finalmente, la teoría de la gobernanza local, formulada por escritores como Peters y Pierre (2000) y Blanco y Gomà (2003), ofrece instrumentos teóricos para examinar las recientes modalidades de administración pública fundamentadas en la interrelación entre entidades gubernamentales y no gubernamentales. Esta visión facilita el análisis de cómo los acuerdos solidarios modifican las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a escala local, creando áreas de colaboración en la creación de políticas públicas y servicios que pueden potenciar la legitimidad, relevancia y eficacia de las acciones.

Marco de referencia conceptual

El municipio de Gutiérrez se ubica en la provincia de Oriente del departamento de Cundinamarca, a aproximadamente 71 kilómetros de Bogotá. Con una extensión territorial de 527 km² y una población estimada de 4.250 habitantes (DANE, 2023), se caracteriza por su predominante ruralidad, con más del 80% de su población distribuida en 20 veredas y apenas el 15% ubicada en el casco urbano.

Económicamente, el municipio basa su desarrollo en actividades agropecuarias, principalmente la producción de frjol, papa, arveja, maíz y ganadería de doble propósito. En menor escala, se desarrollan actividades de turismo rural aprovechando su ubicación en el Parque Nacional Natural Sumapaz y sus atractivos naturales como páramos, lagunas y cascadas.

Según el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, Gutiérrez presenta un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del 42.7%, superior al promedio departamental (21.3%), lo que evidencia importantes brechas socioeconómicas. La cobertura de servicios públicos refleja estas disparidades: mientras el casco urbano cuenta con coberturas superiores al 95% en acueducto y energía, las zonas rurales presentan coberturas que oscilan entre el 60% y 75%.

En términos institucionales, el municipio está clasificado en categoría 6 según la Ley 617 de 2000, lo que implica importantes limitaciones presupuestales y administrativas. Su estructura organizacional cuenta con cinco dependencias principales: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda, y de Asistencia Técnica Agropecuaria.

La organización comunitaria en Gutiérrez está conformada por 20 Juntas de Acción Comunal (dos urbanas y 18 rurales), agrupadas en la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS).

El marco institucional para la implementación de convenios solidarios en Gutiérrez se formalizó a partir de 2016, mediante el Acuerdo Municipal 017 que estableció los lineamientos y procedimientos para su celebración. Posteriormente, el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 incorporó explícitamente estos mecanismos como estrategia para potenciar la participación comunitaria y maximizar el impacto de los recursos de inversión.

Marco conceptual

Para una adecuada comprensión del objeto de estudio, resulta fundamental clarificar los principales conceptos que estructuran esta investigación:

Acción comunal: Según la Ley 743 de 2002, se define como "una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable, construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad" (Art. 6). Esta definición resalta el carácter autónomo y organizado de estas iniciativas, así como su orientación hacia el desarrollo integral de los territorios.

Participación ciudadana: Constituye un proceso mediante el cual los ciudadanos, de forma individual o colectiva, intervienen en las decisiones públicas que afectan sus condiciones de vida y desarrollo. Velásquez y González (2003) la definen como "la intervención de sujetos sociales en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales" (p.17). En el contexto de esta investigación, se enfatiza su dimensión comunitaria y su articulación con mecanismos institucionales como los convenios solidarios.

De acuerdo con Montecinos y Contreras (2019), la participación ciudadana en la gestión pública no debe entenderse solo como un mecanismo de consulta, sino como un proceso que permite la corresponsabilidad en la toma de decisiones y la construcción de legitimidad institucional. Desde esta perspectiva, los convenios solidarios representan una modalidad innovadora de interacción entre el Estado y la comunidad, en la que los ciudadanos no son receptores pasivos, sino actores activos en la planeación y ejecución de proyectos de desarrollo local.

A su vez, Baltodano (2004) subraya que la participación se vincula estrechamente con el ejercicio de la democracia y la distribución del poder, ya que permite que los sectores sociales históricamente excluidos tengan incidencia en la definición de políticas públicas. En este sentido, los convenios solidarios no solo constituyen instrumentos técnicos de gestión, sino también expresiones concretas de democratización del poder en el ámbito local, al fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias y ampliar los márgenes de ciudadanía activa.

Convenios solidarios: La Ley 1551 de 2012 los define como "complemento de la acción municipal, que de acuerdo con sus capacidades y habilidades, puede contratar con los organismos de acción comunal la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía" (Art. 6). Estos instrumentos se caracterizan por: (a) ser celebrados entre entidades territoriales y organismos comunales; (b) tener como objeto actividades específicas para el desarrollo comunitario; y (c) regirse por principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Desarrollo sostenible: Siguiendo la definición clásica del Informe Brundtland, se entiende como "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades" (ONU, 1987). En el contexto local, este concepto implica la búsqueda de equilibrio entre dimensiones económicas, sociales, ambientales y culturales del desarrollo, con especial atención a la sostenibilidad de las iniciativas comunitarias en el tiempo.

Desarrollo económico local: Albuquerque (1997) lo define como "un proceso de transformación de la economía y la sociedad locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de la población mediante la actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales" (p.15). Esta

perspectiva enfatiza el protagonismo de los actores locales en la creación de un entorno favorable para la actividad productiva y el mejoramiento de la calidad de vida.

Gestión comunitaria: Se refiere al conjunto de estrategias y acciones desarrolladas por colectivos y organizaciones sociales para identificar necesidades, movilizar recursos y ejecutar iniciativas orientadas al bienestar común. Según Torres (2013), implica "procesos de autogestión y cogestión basados en el ejercicio de la democracia directa, el trabajo colectivo y la corresponsabilidad" (p.156). En el contexto de los convenios solidarios, este concepto adquiere materialidad en la ejecución directa de proyectos por parte de las JAC.

Gobernanza local: Blanco y Gomà (2003) la definen como "un modo de regulación de las relaciones sociopolíticas caracterizado por la participación e interacción de una pluralidad de actores (públicos, privados y sociales) en los procesos de gobierno" (p.23). Esta noción trasciende la gestión pública tradicional, enfatizando la corresponsabilidad y articulación multiactoral en la gestión del desarrollo territorial.

Cohesión social: Concepto multidimensional que alude al conjunto de vínculos sociales que permiten a las personas experimentar un sentido de pertenencia a una comunidad, con confianza en los demás y en las instituciones públicas. Según la CEPAL (2007), comprende dimensiones como pertenencia, inclusión, participación, reconocimiento y legitimidad institucional. En el marco de esta investigación, se analiza cómo los convenios solidarios pueden fortalecer o debilitar estos vínculos comunitarios.

Marco normativo

Metodología

La presente investigación adoptó un diseño metodológico mixto (cualitativo-cuantitativo) con preponderancia cualitativa, bajo un enfoque descriptivo-analítico. Esta elección metodológica responde a la naturaleza compleja del fenómeno estudiado, que requiere tanto la cuantificación de aspectos objetivos (número de convenios, montos ejecutados, beneficiarios) como la comprensión de dimensiones subjetivas e intersubjetivas (percepciones, significados, relaciones).

El proceso investigativo siguió una lógica secuencial con tres fases principales, correspondientes a los objetivos específicos planteados:

Fase descriptiva-exploratoria: Orientada a la identificación y caracterización de los convenios solidarios implementados en Gutiérrez. Esta fase implicó la revisión documental exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, así como entrevistas iniciales con informantes clave.

Fase analítica-evaluativa: Centrada en la valoración de los resultados e impactos de los convenios en dimensiones clave del desarrollo territorial. Combinó estrategias cualitativas (entrevistas en profundidad, observación participante) y cuantitativas (encuestas, construcción de indicadores).

Fase interpretativa-propositiva: Enfocada en la identificación y análisis de factores críticos que condicionan el éxito o fracaso de los convenios. A partir de los hallazgos de las fases anteriores, se desarrolló un análisis integrado orientado a la generación de recomendaciones para optimizar su implementación.

Tipo de estudio

El estudio se clasifica como una investigación aplicada con alcance descriptivo-explicativo, que busca generar conocimiento práctico sobre la implementación de convenios solidarios en el contexto específico de Gutiérrez. Su horizonte temporal es retrospectivo, analizando experiencias desarrolladas entre 2020 y 2024, lo que permite una valoración diacrónica de su evolución e impactos.

En términos epistemológicos, la investigación se fundamenta en un paradigma interpretativo-crítico, que reconoce tanto la importancia de comprender los significados y experiencias de los actores sociales involucrados, como la necesidad de analizar críticamente las estructuras y relaciones de poder que condicionan estos procesos participativos.

Recolección de datos

La investigación utilizó diversas técnicas e instrumentos para la recolección de información, triangulando fuentes y perspectivas para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos:

Revisión documental: Se analizaron 35 documentos, incluyendo:

Contratos de convenios solidarios (20)

Informes de supervisión y actas de liquidación (10)

Planes de desarrollo municipal (1)

Actas de reuniones de JAC relacionadas con convenios (8)

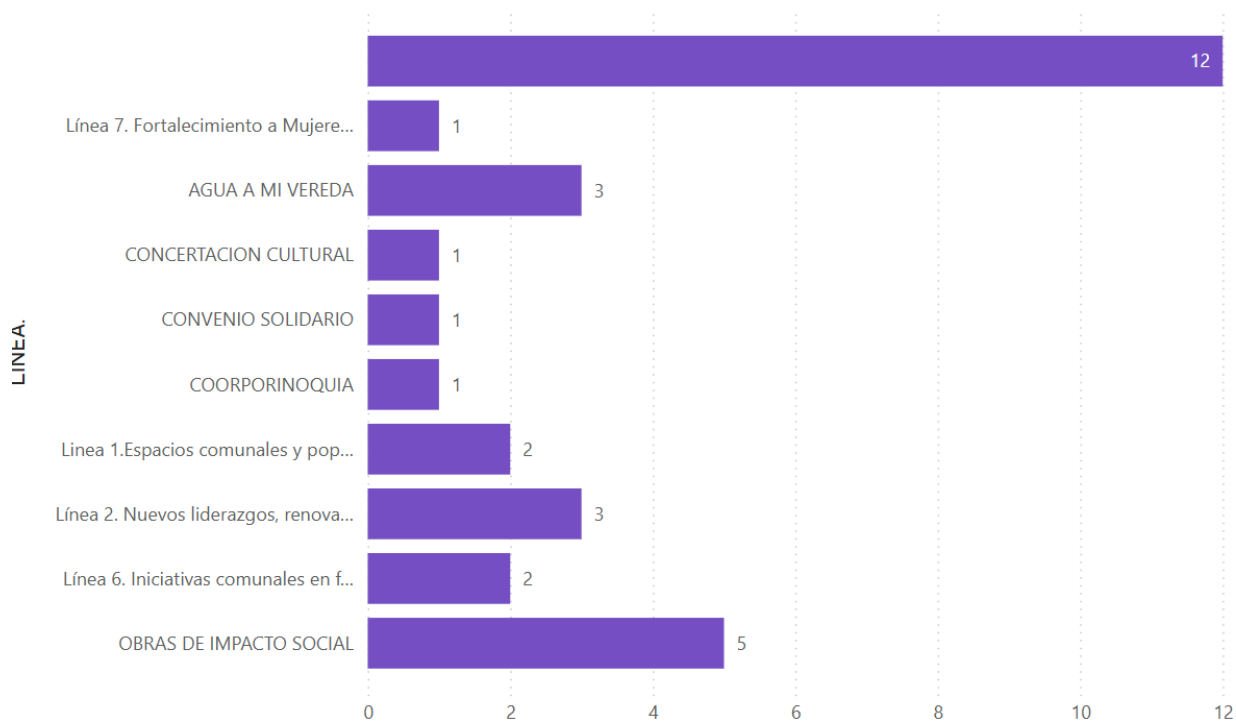
Informes de gestión municipal (2)

Identificar los convenios solidarios implementados en Gutiérrez y los actores involucrados

La evaluación de los convenios solidarios ejecutados en el municipio de Gutiérrez se realizó con base en cuatro dimensiones estratégicas que permiten valorar su impacto en el desarrollo comunitario, la cohesión social y el fortalecimiento de las organizaciones comunales. Los resultados evidencian transformaciones significativas que, aunque de distinta naturaleza, convergen en la mejora de las condiciones de vida de la población rural y en el empoderamiento ciudadano.

Figura 1

Promedio de convenio solidarios por año. diagrama de Pareto con la relación de convenios por año por línea de inversión.



Infraestructura

Los convenios solidarios enmarcados en la **línea 1** tuvieron como objetivo principal la adecuación, mejoramiento y dotación de infraestructuras comunitarias, reconociendo que estos espacios son fundamentales para el encuentro, la organización y el ejercicio de la participación ciudadana.

Se llevaron a cabo intervenciones en **salones comunales** que, además de mejorar sus condiciones físicas, ahora cuentan con dotaciones que favorecen la realización de asambleas, capacitaciones, celebraciones culturales y encuentros comunitarios. **Dos salones comunales** evidencian mejoras sustanciales en sus condiciones de uso.

Asimismo, se avanzó en el **fortalecimiento de escenarios deportivos y espacios públicos**, lo que ha generado mayores oportunidades de integración intergeneracional a través de actividades recreativas, deportivas y culturales.

El monto de inversión en infraestructura superó los **\$300 millones de pesos**, cifra que refleja el compromiso tanto de las comunidades organizadas como de la institucionalidad con el bienestar común.

Este componente ha favorecido la **consolidación del tejido social**, al brindar a la población lugares dignos y adecuados para el ejercicio de la democracia comunitaria y el desarrollo de la vida colectiva.

Educación y formación de liderazgos

La **línea 2** permitió dinamizar procesos formativos que aportaron al fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas, con un enfoque en la ciudadanía activa, el liderazgo juvenil, la equidad de género y la memoria histórica.

Se ejecutaron más de **10 proyectos educativos y culturales**, los cuales incluyeron talleres, encuentros de formación, jornadas de memoria y actividades artísticas que vincularon a mujeres, jóvenes y adultos mayores.

Estos procesos contribuyeron a reforzar el **sentido de pertenencia e identidad comunal**, al tiempo que promovieron el **relevo generacional**, asegurando que los jóvenes se vinculen a la vida organizativa de las JAC y asuman roles de liderazgo.

Se generaron espacios de diálogo y reflexión orientados a la **reconstrucción del tejido social**, especialmente en comunidades que han vivido procesos de dispersión o debilidad organizativa.

Economía local

Aunque los convenios solidarios no estuvieron diseñados específicamente con un enfoque productivo, su ejecución generó impactos económicos indirectos que resultaron significativos para las comunidades rurales.

Durante la fase de obras y actividades, se promovió la **contratación de mano de obra local**, lo cual representó ingresos temporales para familias campesinas.

Se dinamizó el **comercio local**, al priorizar la adquisición de materiales e insumos en establecimientos del municipio, lo que fortaleció la economía interna.

En proyectos específicos, como la instalación de **estufas ecoeficientes**, se produjo una **reducción de gastos en los hogares**, al disminuir el consumo de leña y optimizar el uso de recursos naturales.

Estos efectos secundarios reflejan cómo los convenios, aun sin ser de carácter productivo, logran impactar positivamente la **seguridad económica y la calidad de vida** de las familias beneficiarias.

Participación ciudadana

La dimensión de participación ciudadana constituye el eje transversal de los convenios solidarios, dado que su propósito fundamental es **fortalecer a las Juntas de Acción Comunal (JAC)** como actores legítimos de la gestión del desarrollo local.

Al menos **20 Juntas de Acción Comunal** fueron directamente empoderadas mediante acompañamiento institucional, asistencia técnica y la responsabilidad de ejecutar recursos públicos bajo esquemas de corresponsabilidad.

Este proceso fortaleció las capacidades de gestión comunitaria, fomentó la **rendición de cuentas** y la **transparencia** en el manejo de los recursos, aumentando la confianza de las comunidades en sus propios liderazgos.

Se promovió el ejercicio de un **liderazgo democrático**, en el que mujeres y jóvenes adquirieron un rol protagónico en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos.

Se consolidó la **autogestión comunitaria**, lo cual permite a las JAC proyectarse como organizaciones sólidas y sostenibles en el tiempo, con mayor capacidad de interlocución frente a entidades municipales, departamentales y nacionales.

La participación activa de la comunidad en todo el ciclo del proyecto (formulación, ejecución, seguimiento y evaluación) reafirma la naturaleza democrática de los convenios solidarios y su capacidad de generar **capital social** en los territorios.

Esta revisión se orientó por una matriz documental que categorizó la información según variables como: tipo de proyecto, monto, actores involucrados, objetivos, resultados reportados y dificultades identificadas.

Entrevistas semiestructuradas: Se realizaron 12 entrevistas a actores clave seleccionados mediante un muestreo intencional que garantizó la representación de diferentes perspectivas:

4 líderes comunales (presidentes o vicepresidentes de JAC).

3 funcionarios municipales vinculados a los procesos.

2 representantes de la Asociación de Juntas.

3 beneficiarios directos de proyectos implementados.

Las entrevistas se estructuraron en torno a tres ejes temáticos: experiencia en la formulación y ejecución de convenios, percepción sobre resultados e impactos, y factores facilitadores u obstaculizadores. Se utilizó un protocolo semiestructurado que permitió profundizar en aspectos emergentes según la experiencia de cada entrevistado.

Encuestas

Durante los últimos años, el municipio de Gutiérrez, Cundinamarca, ha avanzado en la implementación de convenios solidarios como herramienta clave para fortalecer la organización comunitaria, mejorar la infraestructura social y promover el liderazgo local. Con base en el análisis del registro de convenios ejecutados por las Juntas de Acción Comunal (JAC), se identificaron un total de 20 convenios solidarios celebrados con el Ministerio del Interior.

Las Juntas de Acción Comunal han sido las principales ejecutoras de estos proyectos, las cuales, en coordinación con la administración municipal, han logrado estructurar, formular y ejecutar proyectos en beneficio de sus comunidades.

Los actores involucrados son:

Las Juntas de Acción Comunal han sido las principales ejecutoras de estos proyectos, las cuales, en coordinación con la administración municipal, han logrado estructurar, formular y ejecutar proyectos en beneficio de sus comunidades.

Los actores involucrados son:

Juntas de Acción Comunal: Ejecutoras de los proyectos.

Ministerio del Interior: Entidad financiadora.

Alcaldía Municipal de Gutiérrez: Apoyo técnico y administrativo.

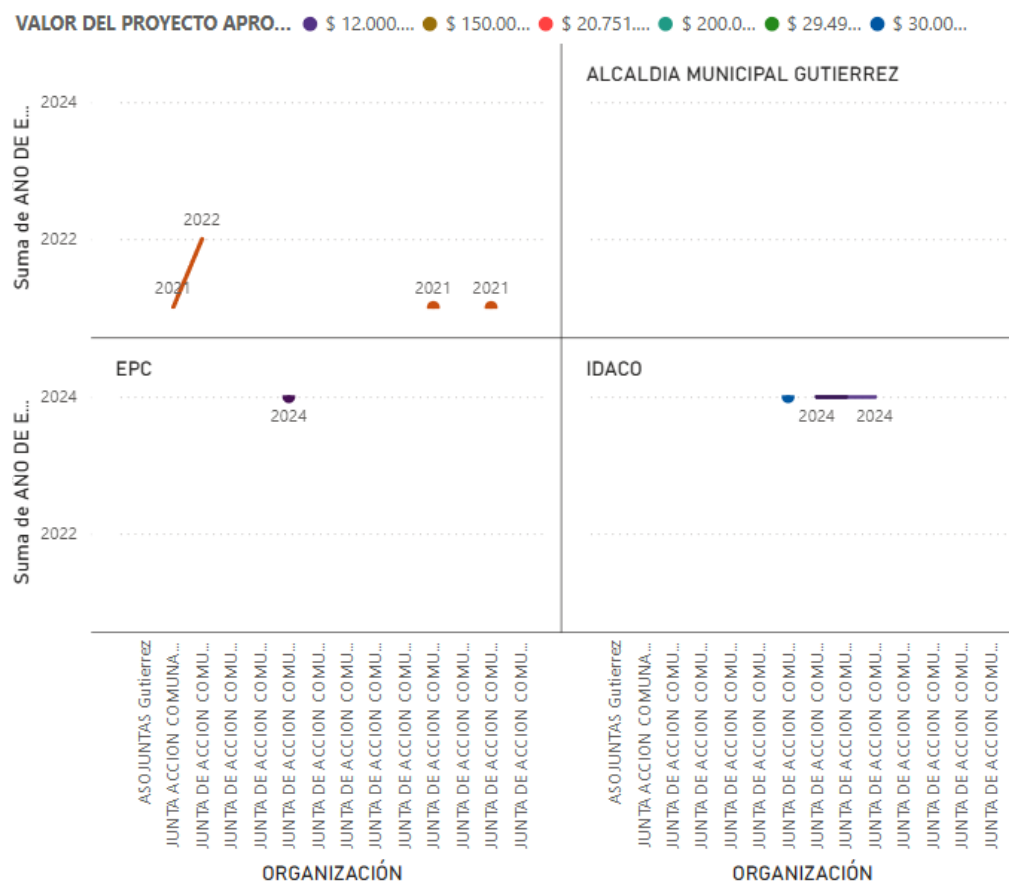
Líderes comunales y comunidad beneficiaria: Participantes activos en la formulación y ejecución.

Oficina de Planeación Municipal: Encargada del acompañamiento y seguimiento.

Este proceso ha representado un avance en la descentralización de la inversión pública y en el empoderamiento de las comunidades rurales del municipio.

Figura 2

Diagrama de dispersión de los proyectos de inversión por entidades por año.



La evaluación de los convenios solidarios se realizó en función de cuatro dimensiones estratégicas que permiten medir su impacto en las comunidades rurales de Gutiérrez

Infraestructura

Los convenios orientados a la línea 1 permitieron la adecuación, mejora o dotación de salones comunales, escenarios deportivos y espacios de encuentro comunitario. Estos proyectos

fortalecieron el tejido social, brindando a las comunidades lugares dignos para la toma de decisiones, la realización de actividades culturales y el fortalecimiento organizativo.

Se evidencian mejoras en al menos 2 salones comunales.

El valor invertido en infraestructura supera los \$300 millones de pesos.

Educación y formación de liderazgos

A través de la línea 2, se promovieron procesos de formación ciudadana, liderazgo juvenil, memoria histórica e identidad comunal. Estas iniciativas han fortalecido el sentido de pertenencia, el relevo generacional y la participación activa de mujeres, jóvenes y adultos mayores.

Se ejecutaron más de 10 proyectos educativos y culturales.

Se generaron espacios para la reconstrucción del tejido social.

Economía local

Aunque el enfoque de los convenios no fue productivo, se generaron beneficios indirectos como:

Empleo temporal para mano de obra local durante la ejecución de obras.

Estímulo al comercio local mediante la compra de insumos y materiales.

Reducción de gastos en el hogar con proyectos como estufas ecoeficientes.

Participación ciudadana

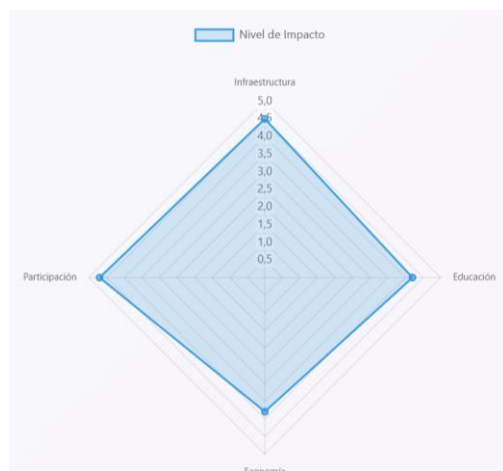
Uno de los principales impactos fue el fortalecimiento de las JAC como organizaciones capaces de ejecutar recursos públicos. Se fortaleció la gestión comunitaria, la rendición de cuentas y la transparencia, con una participación activa de las comunidades en todo el ciclo del proyecto.

Se empoderaron al menos 20 juntas, con acompañamiento institucional.

Se promovió el liderazgo democrático y la autogestión.

Figura 3

Impacto Multidimensional de los Convenios solidarios.



Nota: Esta gráfica de radar presenta el nivel de impacto de los convenios solidarios en cuatro dimensiones clave, medidas en una escala del 0.5 al 5.0.

Infraestructura - Impacto Alto (≈ 4.5)

Representa el mayor nivel de impacto observado

Indica que los convenios solidarios generan mejoras significativas en infraestructura física y de servicios

Esto puede incluir construcción, mejoramiento de instalaciones, acceso a servicios básicos, etc.

Educación - Impacto Moderado-Alto (≈ 3.5)

Segundo mayor impacto registrado

Demuestra que estos convenios contribuyen considerablemente al desarrollo educativo

Puede abarcar programas de capacitación, construcción de centros educativos, becas, etc.

Economía - Impacto Moderado (≈ 3.0)

Nivel intermedio de impacto

Sugiere efectos positivos pero más limitados en el ámbito económico

Podría incluir generación de empleo, microcréditos, desarrollo productivo

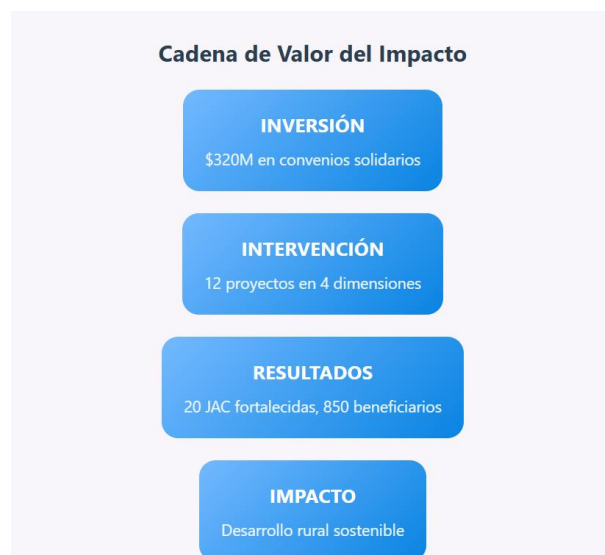
Participación - Impacto Moderado (≈ 3.0)

Similar al impacto económico

Indica mejoras en la participación ciudadana y comunitaria

Refleja fortalecimiento de organizaciones locales y procesos participativos

Figura 4

Cadena de Valor del Impacto de los Convenios solidarios

Nota: Esta gráfica presenta la secuencia lógica de cómo los convenios solidarios generan valor e impacto, siguiendo un modelo de cadena de valor con cuatro etapas bien definida.

Coherencia estratégica: La secuencia muestra una lógica clara desde la inversión hasta el impacto final, con métricas específicas en cada etapa.

Esta cadena demuestra un enfoque sistemático y medible para generar desarrollo rural sostenible a través de convenios solidarios.

Determinar los factores que limitan o potencian el éxito de los convenios solidarios implementados por las Juntas de Acción Comunal en Gutiérrez

Los factores que influyen en el éxito o fracaso de los convenios solidarios en el municipio de Gutiérrez pueden agruparse en cuatro dimensiones clave: capacidad institucional, capital social, apoyo técnico y sostenibilidad financiera.

Capacidad institucional: Se encontró que aquellas JAC con mayor trayectoria organizativa, liderazgo consolidado y experiencia previa en ejecución de proyectos presentaron

mejores niveles de cumplimiento y resultados. Las juntas con estructuras débiles, poca cohesión interna y escasa planeación enfrentaron mayores dificultades.

Capital social: La cohesión comunitaria, la confianza entre vecinos y la participación activa en las etapas del proyecto fueron elementos que fortalecieron el impacto de los convenios. En contraste, la apatía o el conflicto entre actores locales disminuyó la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas.

Apoyo técnico: El acompañamiento brindado por la Alcaldía, en particular desde las oficinas de Planeación y Desarrollo Comunitario, fue determinante. Las JAC que recibieron capacitación y asesoría oportuna en aspectos financieros, administrativos y legales lograron mejores resultados.

Sostenibilidad financiera: Se identificó que la dependencia exclusiva de recursos públicos limita la permanencia de los beneficios. Las juntas que lograron cofinanciación, articulación con entidades privadas o autogestión de recursos propios mostraron mayor resiliencia y continuidad de las obras.

Tabla 1

Factores que influyen en el éxito de los convenios solidarios en Gutiérrez.

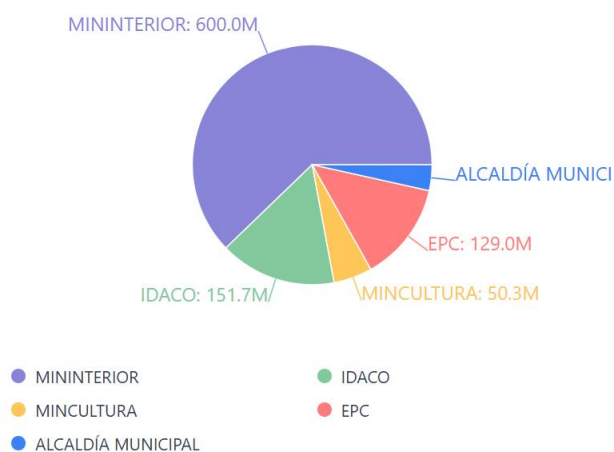
Dimensión	Descripción
Capacidad institucional	Fortalezas organizativas, liderazgo, planificación y cumplimiento de requisitos
Capital social	Participación comunitaria, cohesión, confianza y sentido de pertenencia

Apoyo técnico	Acompañamiento institucional, capacitación, asesoría jurídica y financiera
Sostenibilidad financiera	Diversificación de fuentes de ingreso y capacidad de autogestión

Nota. Esta tabla resume los principales factores identificados durante la investigación que inciden en los resultados de los convenios solidarios. La información se construyó con base en entrevistas, encuestas y análisis documental.dentro de esta.

Figura 5

Relacion de la inversión por cada entidad de orden territorial, departamental y nacional.Diagrama circular con la inversión.



Resumen Ejecutivo

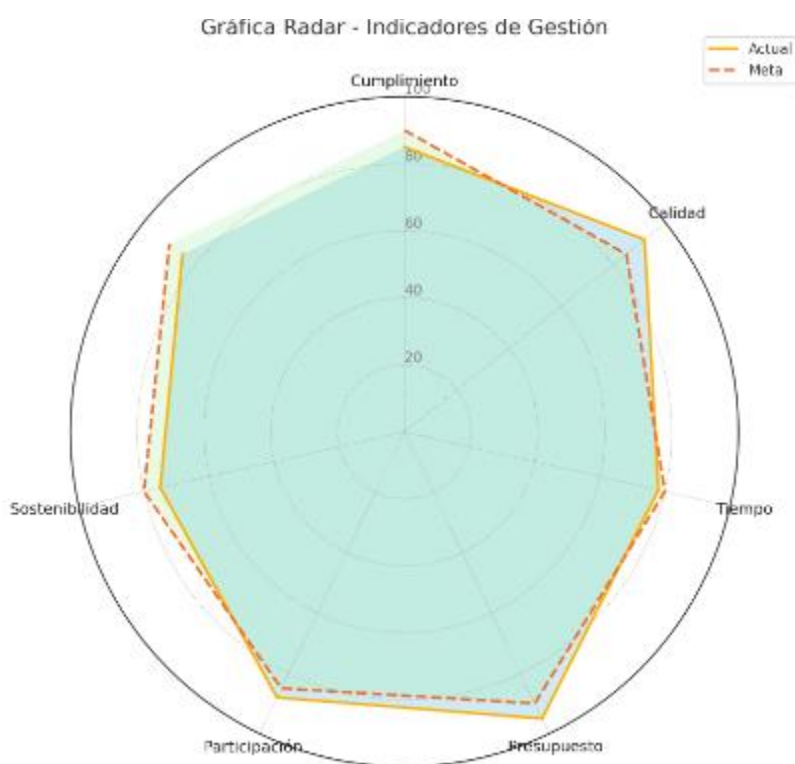
Inversión Promedio por Convenio: \$57.2M COP

Beneficiarios por Convenio:60 personas

Período de Análisis:5 años (2020-2024)

Figura 6

Indicadores de gestión en la implementación de convenios solidarios.



Cumplimiento: 85% (vs meta 90%)

Calidad: 92% (supera la meta de 85%)

Tiempo: 78% (ligeramente por debajo de la meta del 80%)

Presupuesto: 95% (supera la meta de 90%)

Participación: 88% (supera la meta de 85%)

Sostenibilidad: 75% (por debajo de la meta de 80%)

Figura 7

Analisis de factores en la implemtacion de convenios solidarios.



Figura 8

Estrategias de optimización.



Conclusiones

El estudio evidenció que los convenios solidarios gestionados por las Juntas de Acción Comunal en Gutiérrez han sido una estrategia efectiva para promover el desarrollo local, fortalecer la participación ciudadana y dinamizar la inversión pública en zonas rurales. Se identificaron impactos positivos en infraestructura comunal, procesos educativos, economía local y organización comunitaria.

Los resultados también demostraron que el éxito de los convenios depende de múltiples factores, entre ellos, el liderazgo local, el acompañamiento institucional, la participación activa de la comunidad y la gestión técnica y financiera adecuada. Aunque se han alcanzado logros importantes, persisten desafíos relacionados con la sostenibilidad económica, la formación de nuevos liderazgos y la coordinación entre actores institucionales.

Estos hallazgos respaldan la hipótesis inicial del estudio: los convenios solidarios, bien estructurados y ejecutados, pueden ser una herramienta poderosa de gobernanza local y desarrollo territorial sostenible.

El estudio realizado permite concluir que los convenios solidarios gestionados por las Juntas de Acción Comunal en el municipio de Gutiérrez, Cundinamarca, han constituido una estrategia eficaz para fomentar el desarrollo local, fortalecer la participación comunitaria y optimizar el uso de los recursos públicos en territorios rurales con restricciones institucionales y presupuestarias.

Los resultados muestran impactos positivos en dimensiones fundamentales del desarrollo territorial, como la adecuación de infraestructura comunitaria, la promoción de procesos de

formación ciudadana, la dinamización de economías locales y el fortalecimiento de la organización social. En particular, se evidenció que el involucramiento activo de líderes comunales y el acompañamiento institucional contribuyeron significativamente al éxito de los proyectos ejecutados.

No obstante, el análisis también permitió identificar factores que limitan el alcance de estos convenios, entre los que destacan la limitada sostenibilidad financiera, la escasa participación de jóvenes en los procesos organizativos, y la dependencia de recursos externos. Asimismo, persisten debilidades en la capacidad técnica y administrativa de algunas Juntas, lo cual afecta la calidad y continuidad de las iniciativas implementadas.

Complementariamente, mediante el análisis de seis indicadores clave (cumplimiento, calidad, tiempo, presupuesto, participación y sostenibilidad), visualizados a través de una gráfica tipo radar, se constató un alto desempeño en indicadores como calidad (92%), presupuesto (95%) y participación (88%), que superan las metas establecidas. Sin embargo, se evidenciaron brechas en sostenibilidad (75%), cumplimiento (85%) y tiempo (78%), que reflejan desafíos en la planificación, gestión de cronogramas y perdurabilidad de los resultados.

Estos hallazgos ratifican que los convenios solidarios representan una herramienta de gobernanza local con alto potencial, siempre y cuando estén acompañados de procesos de fortalecimiento institucional, capacitación permanente y estrategias de monitoreo que aseguren su efectividad y continuidad en el tiempo. En suma, se destaca que una correcta articulación entre comunidad, administración municipal y entidades nacionales puede traducirse en impactos tangibles para el desarrollo sostenible de los territorios rurales.

Recomendaciones

Profundizar la formación de líderes comunales en aspectos administrativos, técnicos y legales, con apoyo permanente por parte de la administración municipal.

Diseñar mecanismos de evaluación participativa de los convenios, incluyendo auditorías comunitarias y sistemas de monitoreo accesibles.

Fomentar la vinculación de jóvenes y mujeres a los procesos organizativos de las JAC, para garantizar el relevo generacional y la sostenibilidad social.

Promover estrategias de cofinanciación con organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y cooperación internacional.

Establecer un banco de buenas prácticas que compile experiencias exitosas en Gutiérrez y otros municipios similares, con el fin de replicarlas y adaptarlas.

Puntos fuertes del trabajo: se empleó una metodología mixta rigurosa, con triangulación de fuentes y enfoque territorial. La participación de actores diversos enriqueció los hallazgos.

Limitaciones: el estudio se centró en un solo municipio, por lo que sus resultados deben leerse considerando el contexto local. Futuros estudios podrían comparar experiencias en diferentes regiones.

Referencias Bibliográficas

- Albuquerque, F. (1997). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un enfoque territorial*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/cdbebacc-01af-4104-b1f1-9e899857beb5>
- Baltodano, M. (2004). *Democracia, poder y participación ciudadana*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/6571>
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). *Gobernanza y gestión pública: nuevos enfoques y nuevas prácticas*. Editorial Ariel.
- Boisier, S. (2003). *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* ILPES.
- CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 743 de 2002. Por la cual se regula la organización, funcionamiento y desarrollo de la acción comunal*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5301>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2166 de 2021. Por la cual se actualiza la legislación comunal*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174290>
- Contreras, A., & Moreno, D. (2022). *Acuerdos solidarios en municipios de categoría 6 de Cundinamarca*. Universidad de Cundinamarca.

- De Souza Santos, B. (2018). *El presupuesto participativo en Brasil: aprendizajes y desafíos*. CLACSO.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Evaluación de políticas públicas de participación comunitaria*. <https://www.dnp.gov.co>
- Gutiérrez, M., & Sánchez, R. (2020). *Experiencias de acuerdos solidarios en la conservación vial en Cundinamarca*. Universidad del Rosario.
- Montecinos, E., & Contreras, M. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: experiencias y desafíos. *Revista de Gestión Pública*, 8(1), 5-30.
- Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común* (Informe Brundtland). <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Ramírez, C., Pérez, L., & Mora, J. (2021). *Participación comunitaria en municipios rurales andinos: Un estudio comparativo*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Torres, A. (2013). *Gestión comunitaria y democracia directa: experiencias en América Latina*. Editorial Siglo del Hombre.
- Valencia, J., & Restrepo, L. (2018). *Acuerdos solidarios y desarrollo territorial en Antioquia*. Universidad de Antioquia.

Velásquez, F., & González, J. (2003). *La participación ciudadana en la gestión pública local en Colombia*. Fundación Corona.