

ESTUDIO DE CASO
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS
LOCALES DE MEDELLÍN 2012-2014

Hermis Vargas García
Yesica Milena Tobón Duque

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
2015

ESTUDIO DE CASO
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS
LOCALES DE MEDELLÍN 2012-2014

HERMIS VARGAS GARCÍA
YESICA MILENA TOBÓN DUQUE

Trabajo de grado presentado como
requisito parcial para optar el título de
magísteres en Gobierno y Políticas Públicas

Asesor: ADOLFO LEÓN MAYA SALAZAR

MEDELLÍN
UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
2015

Nota de aceptación

Presidente jurado

Jurado

Jurado

Medellín, mayo 30 de 2015

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
MARCO TEÓRICO	10
Juntas Administradoras Locales.....	10
Enfoque de gobernanza	12
Democracia participativa.....	12
Desarrollo local	12
Relaciones de poder	13
Incidencia	13
ENFOQUE METODOLÓGICO	14
Guía metodológica	15
ESTUDIO DE CASO MÚLTIPLE	16
Descripción del proceso de implementación de los <i>planes de trabajo</i> y los actores involucrados.....	16
Actores e intereses.....	19
Descripción de las tensiones básicas que se desarrollan entre los actores involucrados en el diseño, implementación y ejecución de los <i>planes de trabajo</i>	19
Identificación de los aspectos del desarrollo local en los que ha incidido la implementación de los <i>planes de trabajo</i>	22
JAL Comuna 10 La Candelaria.....	22
JAL Corregimiento Altavista.....	25
Comparación de la incidencia en el <i>desarrollo local</i> de la implementación de los <i>planes de trabajo</i>	28
RESULTADOS DESCRIPTIVOS Y HALLAZGOS	29
Resultados descriptivos y analíticos.....	29
Utilidad del estudio de caso	30
Perspectivas.....	30
CONCLUSIONES	31
BIBLIOGRAFÍA	33

RESUMEN

Este estudio de caso múltiple se realiza por la importancia jurídica y política de las Juntas Administradoras Locales en pro del desarrollo local, analiza la incidencia de la implementación de los *planes de trabajo* de éstas en la Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento 70 Altavista del municipio de Medellín durante los años 2012-2014. Describe el proceso de implementación de los *planes de trabajo* y los aspectos en los que estas han incidido. El enfoque desde el que se realiza es *gobernanza*, emplea como categorías analíticas: *democracia participativa*, *desarrollo local*, *relaciones de poder e incidencia*. Realiza revisión documental y entrevistas semi-estructuradas. Encuentra que las Juntas Administradoras Locales a través de la ejecución de sus *planes de trabajo* no han incidido en el *desarrollo local*, porque no ejercen sus funciones ni planean sus acciones orientadas al desarrollo, por el contrario, se han centrado en buscar que el *plan de trabajo* les beneficie, orientándolo a apoyos materiales individuales o corporativos, y a actividades para legitimarse como actores del territorio. Concluye que las Juntas Administradoras Locales no se han constituido como actor político con poder para *incidir* en el *desarrollo local* ni son un instrumento de profundización de la *democracia participativa*.

Palabras clave: Junta Administradora Local, planes de trabajo, democracia participativa, desarrollo local, relaciones de poder, incidencia

ABSTRACT

Study Case

Influence in the development generated by the local administrative juntas in Medellin
2012-2014

This study case is done because of the juridical and political importance of the local administrative juntas in relationship with the local development, it analyzes the influence of the implementation of the work plans related to them in the Comuna 10 – La Candelaria and the small town 70 Altavista in the city of Medellin during the years 2012-2014. It describes the implementation process of the work plans and the aspects that they have influenced on. The approach herein used is called *gobernanza* and it uses the following as analytic categories: Participative democracy, local development and incidence and power relationships. It is performed a literature review and semi-structured interviews. It finds that the local administrative juntas have not influenced on the local development through the realization of their work plans because they do not exercise their functions and they do not plan their directions focused on development, on the contrary, they have been focused in obtaining benefits from the work plan, pointing it to individual or corporate material supports, and to activities to become legitimate territorial actors. It concludes that the local administrative juntas have not become a political actor with power to influence on the local development and they are not an instrument to make deeper the participative democracy.

Palabras clave: Local Administrative Junta, Work Plans, participative democracy, local development, power relationships, influence.

INTRODUCCIÓN

Para nosotros el tema de las Juntas Administradoras Locales (JAL)¹ adquirió importancia a partir de la prestación de nuestros servicios profesionales² a la Alcaldía de Medellín en la Secretaría de Participación Ciudadana, antes Secretaría de Desarrollo Social³. Allí el relacionamiento con las JAL ha sido directo y constante, porque es deber misional de la Secretaría apoyarlas para su buen funcionamiento, esto nos puso de relieve que las JAL son un actor local relevante. Además, en la permanente interacción con las JAL nos fuimos preguntando cuáles son sus funciones e incluso cuál es su incidencia en el *desarrollo local*.

Las JAL tienen funciones legales que le dan un lugar jurídico y político en el proceso de toma de las decisiones gubernamentales, teóricamente son un elemento básico para la profundización de la *democracia participativa*, pueden *incidir* en el *desarrollo local* de sus respectivos territorios, ya que según la Carta Política son actores en la formulación de planes de gobierno y planes de desarrollo, Plan Anual de Inversiones (POAI), y en la vigilancia y control de la inversión pública. O sea, las JAL pueden representar a la ciudadanía de un territorio específico, ser voz en los escenarios de gobierno donde se toman las decisiones de los asuntos públicos locales, están facultadas para consultar a las y los habitantes del territorio sobre sus necesidades, pueden concertar con los diversos actores del desarrollo local la priorización de los requerimientos de las personas respecto de asuntos públicos, desarrollando así la autonomía ciudadana y la corresponsabilidad en los asuntos comunes o públicos. Así las JAL, en un contexto *democracia participativa* y en un modelo de *gobernanza*, tienen la posibilidad de interactuar con los diferentes actores que influyen o toman las decisiones públicas sobre un territorio, pudiéndose constituir en un actor real de *poder* local que favorece el desarrollo de un territorio.

Sin embargo, en Medellín no existen trabajos académicos que den cuenta de la *incidencia* de la JAL en el *desarrollo local* ni se han analizado los resultados del apoyo material que la

¹En adelante se usará la sigla JAL para referirse a las Juntas Administradoras Locales.

²Yesica Milena Tobón Duque, prestó sus servicios profesionales en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo entre los años 2010-2011, y Hermis Vargas García, en el proyecto de apoyo y acompañamiento a las Juntas Administradoras Locales durante los años 2010-2015.

³El nombre de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín, es modificado por el Secretaría de Participación Ciudadana según el Artículo 124 del Decreto Número 1364 de 2012, “Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

Alcaldía ha realizado a esta corporación pública. Lo cual junto con los siguientes aspectos, hace importante estudiar los efectos de la JAL en sus territorios, veamos:

- Corporación pública de rango constitucional, (Art. 318 CP)
- Corporación pública que hace parte del nivel ejecutivo de las ramas del poder público, (Nader, 2009: 148).
- Inversión cuantiosa por parte de la Alcaldía de Medellín para fortalecerlas en los años 2012-2015, (POAI, 2012, 2013, 2014 y 2015)
- Implementación de *planes de trabajo* por parte de la Alcaldía de Medellín para que las JAL ejerzan sus funciones legales, (Estudios previos contratación planes de trabajo, 2012 al 2014).
- Inexistencia de estudios empíricos que den cuenta de los resultados de los *planes de trabajo* de las JAL en los años 2012-2015.

Ahora bien, para este trabajo se estudia dos JAL, Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento 70 Altavista del municipio de Medellín, en los años 2012-2014, por razones que en la metodología se explicaran en detalle, motivados por la siguiente pregunta ¿En qué aspectos del desarrollo local, ha incidido la implementación de los *planes de trabajo* de las Juntas Administradoras Locales de la Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento 70 Altavista del municipio de Medellín, en los años 2012-2014?

El objetivo que se busca es analizar la incidencia de la implementación de los *planes de trabajo* de las Juntas Administradoras Locales de la Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento 70 Altavista del municipio de Medellín, durante los años 2012-2014. Específicamente, (i) identificar en qué aspectos del desarrollo local ha incidido, y (ii), compararla incidencia en el desarrollo local de la implementación de los *planes de trabajo*, Para ello se labora desde el enfoque de gobernanza, con las siguientes categorías analíticas: (i) *democracia participativa*, (ii) *desarrollo local*, (iii) *relaciones de poder*, (iv) *incidencia*.

Nuestra hipótesis inicial es que Las Juntas Administradoras Locales del Municipio de Medellín, a través de la implementación de los *planes de trabajo* no han incidido de forma significativa en el desarrollo económico, social y de obras públicas de los territorio en las cuales fueron electas, porque se han centrado en influenciar el proceso contractual de los planes de trabajo, representar intereses de sectores específicos de poder local, funcionar en el marco de la democracia representativa al actuar como autoridad sobre otros actores del territorio, presionar a la administración municipal para lograr algunos de sus intereses, de tal modo que desatienden el ejercicio de sus funciones legales, trayendo como consecuencias el debilitamiento del poder de la ciudadanía, des-dibujamiento de la democracia participativa, y la pérdida de la capacidad de incidencia real y efectiva en el desarrollo de sus territorios.

Este trabajo es de *corte cualitativo*, a través de la técnica denominada *estudio de caso múltiple*, y se utilizarán dos técnicas de recolección de datos, revisión documental, seis entrevistas semi-estructuradas.

Este *estudio de caso múltiple*, describe el proceso de implementación de los *planes de trabajo* y los actores involucrados, las tensiones básicas que se desarrollan entre los actores involucrados en su diseño, implementación y ejecución, identifica los aspectos del desarrollo local en los que habrían incidido, y compara tal incidencia en el desarrollo local en las JAL.

MARCO TEÓRICO

Juntas Administradoras Locales

Son corporaciones públicas con funciones legales⁴, las cuales en el contexto de la democracia participativa tienen como propósito fomentar el desarrollo local, lo que las constituye en un instrumento democrático para promocionar la activa participación ciudadana en los asuntos de interés local, realizarla vigilancia y control de la inversión pública a nivel comunal o corregimental, e incidir en las decisiones de la Administración Municipal.

Las JAL, fueron creadas en 1968 por el Acto Legislativo que reformó la Constitución de 1886, al adicionarse el artículo 196, sin embargo, es con la Constitución Política de 1991 que adquieren carácter de corporación pública de elección popular con funciones del nivel constitucional; es de resaltar, que la Constitución Política de Colombia de 1991 realizó un cambio sustancial en materia de ordenamiento territorial, al proponer que se iniciara el proceso de descentralización administrativa, lo que inicialmente se materializó en la elección popular de Alcaldes, gobernadores, y la posibilidad de crear y elegir a las Juntas Administradoras Locales.

Artículo 318 de la Carta Magna de 1991:

Juntas Administradoras Locales. Funciones. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de zonas rurales.

⁴Normatividad que rige a las JAL en Medellín:

Constitución Política de Colombia (1991): Artículos 2, 3, 5, 6, 40, 94, 95, 154 y 318.

Ley 134 de 1994: Mecanismos de Participación Ciudadana.

Ley 136 de 1994: Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios.

Acuerdo 25 de 1991: Por medio de la cual se reglamentan las JAL en Medellín.

Acuerdo 41 de 1994: Trámite del POAI.

Acuerdo 10 de 1995: Funciones a corregidores.

Acuerdo 43 de 2007 Planeación local y el Presupuesto Participativo.

Acuerdo 9 de 2011 Camino a la educación Superior.

Acuerdo 63 de 2008 Adopción día municipal de las JAL.

Ley 1551 de 2012: Por la cual se dictan normas para modernizar y organizar el funcionamiento de los municipios.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1°. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2°. Vigilar y controlar la prestación de servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realizan con recursos públicos.

3°. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4°. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5° ejercer las funciones que les delegue el concejo y otras autoridades locales.

En Colombia existen JAL tanto del régimen especial, correspondientes a los Distritos, por ejemplo Bogotá o Cartagena, como del régimen general, tales como Medellín o Bello, siendo lo esencial en ambos marcos normativos, que son corporaciones públicas útiles para propender por el desarrollo local, constituyéndose en articuladores entre el Estado y la ciudadanía acerca de los asuntos locales de interés común, esto es, en creadores de espacios de democracia deliberativa y participativa.

Ahora, respecto de Medellín existen 21 JAL formadas cada una por 7 miembros, (Acuerdo 25 de 1991), elegidos por voto popular para un período constitucional de 4 años (Constitución Política, Art. 318), frente a las cuales la Alcaldía tiene la obligación legal, (Artículo 91, Ley 136 de 1994), de apoyarlas con recursos humanos y materiales para su buen funcionamiento; para cumplir con la ley el Alcalde Aníbal Gaviria Correa, como apuesta política y decisión administrativa, realizó una inversión superior a los ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000.00) durante los años 2012-2015, (Plan Operativo de Inversiones, POAI, 2012, 2013, 2014 y 2015), con el objetivo de fortalecerlas de tal modo que se facilitara el cumplimiento de las funciones legales de dicha corporación edilicia.

En Colombia el tema de las Juntas Administradoras Locales del régimen general (JAL) no ha tenido suficiente desarrollo doctrinal ni práctico, derivando en una situación de escasa claridad respecto de sus funciones, maneras de coordinación con las demás autoridades locales, y de sus posibles efectos en el desarrollo local; así de acuerdo con Nicolás Zuleta (2009)⁵:

“Las Juntas Administradoras en Colombia”, [es] sin duda, una de las temáticas que con urgencia reclama un desarrollo doctrinal práctico en nuestro medio, por la situación de incertidumbre, derivada de la carencia de unas reglas claras de juego para el ordenamiento territorial, que imposibilita la construcción de un real Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, que reclaman las

⁵Zuleta, Nicolás, rector de la Universidad Libre de Barranquilla en la presentación del libro Las Juntas Administradoras Locales en Colombia, cuyo autor es Rachid Farid Nader Orfale, 2009.

poblaciones menos favorecidas, particularmente las asentadas en nuestras entidades territoriales, (Nader, 2009)(Pág. 2).

Enfoque de gobernanza

Según Mary Luz Alzate Zuluaga y Gerardo Romo Morales (2014), la gobernanza es un enfoque de la administración pública que remite a una forma de tramitación de lo público en la que no prima un poder único, sino que presupone la interdependencia entre los diversos actores y la búsqueda del equilibrio en las diferentes esferas del desarrollo; es un “enfoque basado en estructuras y procedimientos de gobierno, orientados por una racionalidad de la eficiencia y la calidad de las decisiones desde la interacción de los distintos estamentos de la sociedad”, (Pág. 481).

La gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como un planteamiento novedoso del relacionamiento e relación e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social equilibrado (KOOIMAN, 2005; PETERS; PIERRE, 2005; MAYNTZ, 2001), (Zuluaga& Romo, 2014: Pág. 481).

Democracia participativa

Acorde con Alfredo Ramírez Nárdiz (2014), la democracia participativa implica las siguientes cuestiones: 1). Mecanismos de control y fiscalización sobre quienes gobiernan y responsabilidad de estos ante la ciudadanía. 2). Elementos de representación e intermediación, esto porque las acciones participativas crean decisiones colectivas que requiere representación de manera concreta. 3). Posibilidad de revocatoria del mandato de quienes representan a la comunidad. (Ramírez Nárdiz, 2014) (Pág. 123-124).

La democracia participativa no pretende substituir a la democracia representativa, sino complementarla, mejorarla, acercarla a los ciudadanos [...], implica un alto nivel de participación por parte de los ciudadanos, la cual generalmente supone la toma de decisiones, (Ramírez Nárdiz, 2014) (Pág. 119 y 122).

Desarrollo local

Según Gloria Juárez Alonso (2013), el desarrollo local es un enfoque, una herramienta, un eje y una práctica que pone al ser humano y los intereses colectivos como su centro. El objetivo es impulsar el desarrollo de los territorios, la auto-organización y el bienestar social, con la activa participación de actores sociales e individuales, (Pág. 12-13).

Para Juárez el desarrollo local implica las siguientes condiciones, 1). Es un proceso que desarrolla a escala local como individual. 2). Se apoya en fuerzas endógenas. 3). Es global y no sectorial. 4). Busca que se reconozca la importancia del nivel local. 4). Busca que los diferentes actores actúen en pro de mejorar y aumentar la cualificación de la población, la infraestructura y el hábitat. “El proceso de desarrollo busca la participación de todos los individuos que forman un territorio”, (Juárez Alonso, 2013) (Pág. 15).

El desarrollo local, en cualquier caso, es uno de los elementos más significativos en la creación de redes que favorecen la calidad de los habitantes y el cuidado y protección de los recursos, siendo su eje de transformación el espacio local, es decir, el espacio en

el que cada individuo se siente comunidad, donde cada individuo puede actuar, (Juárez Alonso, 2013), (Pág. 22).

Relaciones de poder

Según Pedro Rangel Cruz (2009), en Michel Foucault, el poder remite a redes y relaciones de poder o multiplicidad de fuerzas interactuando de manera discontinua y azarosa; el poder se puede analizar desde el punto de vista de la dominación, las formas y sistemas de sometimiento locales.

En síntesis general, la acepción de poder aportada por Foucault ilustra no un poder omnímodo sino un conjunto de relaciones de poder que se superponen y enfrentan a contrapoderes. Dichos conflictos se materializan en discursos de saber-poder que sustituyen el concepto de ideología. Las relaciones sociales no están determinadas por relaciones económicas únicamente, sino que existe una trama compleja de permanentes relaciones de poder que llegan hasta el poder sobre el cuerpo, la microfísica del poder. Existe una guerra continua y silenciosa para el ejercicio del poder, con el desarrollo de tecnologías que permiten la constitución de la sociedad disciplinaria, (Rangel Cruz, 2009) (Pág. 61).

Incidencia

Según Tapias y otros (2010), la incidencia puede entenderse de varias formas, a saber: 1. como influencia, esto es, la capacidad de “influir en quienes toman decisiones”, (pág. 14); E igualmente, 2. En el contexto de las políticas públicas, la incidencia se puede asumir como un proceso que busca un objetivo, “proceso de utilizar... [la] influencia por medio de... [la] presencia, experiencia, tamaño y programación para generar beneficios a los pobres que sean sostenibles en el largo plazo, (pág. 14).

El termino incidencia se entiende también como influencia Como organizaciones podemos transformar las condiciones de vida de los beneficiarios con quienes trabajamos, influir en las decisiones de otras organizaciones o incluso en las decisiones de nuestros donantes. Sin embargo, el tema de incidencia en políticas públicas hace referencia explícita a las acciones que llevamos a cabo y que tienen consecuencias directas para las políticas que decide e implementa el gobierno. La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas, (Tapias, 2010) (Pág. 13-14).

Entonces, las *Juntas Administradoras Locales* son la corporación pública más cercana a la ciudadanía y habitantes de un territorio, con funciones que le permiten constituirse como un actor que teja redes y relaciones de *poder* desde el enfoque de *gobernanza*, para incidir en el *desarrollo local*, profundizando de este modo la *democracia participativa*.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Corte cualitativo. Técnica: estudio de caso múltiple. El estudio de caso, según Piedad Cristina Martínez Carazo (2006), “trata de comprender el proceso por el cual tienen lugar ciertos fenómenos. Además de permitir captar adecuadamente la heterogeneidad y el rango de variación existente en una población determinada”, (Martínez Carazo, 2006) (p. 172).

Para el presente estudio de caso múltiple se toma dos decisiones procedimentales que permiten darle un marco de trabajo adecuado, acorde con los tiempos de presentación de los resultados y la metodología que se emplea para el estudio, estas son:

- 1) Se estudia la implementación de los *planes de trabajo* de las JAL para analizar su incidencia en el desarrollo local, de manera específica los de la Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento 70 de Altavista.

Justificación: es cuantiosa la inversión que la administración ha hecho en este instrumento (*planes de trabajo*), inversión cada vez creciente, además, este es la principal herramienta que las JAL de Medellín tienen para cumplir sus funciones legales, instrumento sobre el cual no se ha hecho ni evaluaciones ni análisis académicos. Al igual, hay que decir que las dos JAL seleccionadas para analizar la implementación de los *planes de trabajo* y su incidencia en el desarrollo local, se hace luego de una entrevista con el líder de la unidad de la JAL de la Secretaría de Participación Ciudadana, Jhon Jaime Arredondo, quien argumentó los siguientes aspectos, (comunicación personal):

- La JAL Comuna 10 La Candelaria, podría representar a las JAL urbanas, la JAL Corregimiento 70 Altavita, podría representas las JAL rurales.

Justificación: tanto la JAL Comuna 10 como la JAL Corregimiento 70, son las que a su criterio, se acercan a lo que se puede denominar como trabajo corporativa, en contraposición a un trabajo predominantemente individual de sus miembros.

- Ambas han tenido distintos y dispares presupuestos económicos para la ejecución de sus *planes de trabajo*, siendo la JAL Comuna 10 la que más recursos ha tenido para la ejecución de sus *planes de trabajo* durante el período de estudio, lo que podría significar incidencias diferentes en el desarrollo local.

Entonces, se considera que analizar los aspectos en los que la implementación de los *planes de trabajo* de ambas JAL, han incidido en el desarrollo local es importante

toda vez, que, las JAL son la corporación más cercana a las y los habitantes de un territorio, los representantes o voceros legales, autorizados para incidir en los escenarios de decisión a favor de los intereses colectivos de dicho territorio.

- 2) Se estudia únicamente la implementación de los *planes de trabajo* de las JAL entre los años de 2012-2014.

Justificación: constituyen los años de mayor inversión económica en la historia de la ciudad; al igual corresponden al inicio del período constitucional tanto del Alcalde como de la JAL (2012), pero no incluye el último año (2015), en virtud a que el trabajo de grado se entrega el primer semestre del año lectivo.

Guía metodológica

1. Descripción del proceso de implementación de los *planes de trabajo* y los actores involucrados.
2. Descripción de las tensiones básicas que se desarrollan entre los actores involucrados en el diseño, implementación y ejecución de los *planes de trabajo*.
3. Identificación de los aspectos del desarrollo local en los que ha incidido la implementación de los *planes de trabajo*.
4. Comparación de la incidencia en el desarrollo local de la implementación de los *planes de trabajo*.

Para este estudio se utilizan dos técnicas de recolección de datos:

- Revisión documental: los generados por los diferentes actores relacionados con la implementación de los *planes de trabajo*.
- Entrevistas semi-estructuradas: miembros de JAL, Líder del proyecto JAL y profesionales asignados para el acompañamiento de la Alcaldía, operador de un plan de trabajo.

Total entrevistas: 6, así, dos de la JAL, tres de la Secretaría, un representante legal de una corporación ejecutora del plan de trabajo.

Es necesario acudir a la información aportada durante la ejecución de los *planes de trabajo* a través de sus operadores, para saber los resultados escritos en el papel en el desarrollo local. Sin embargo, no es suficiente conocer una sola versión, es fundamental acudir a algún integrante de la JAL para explorar la visión que han construido sobre la incidencia que la ejecución de los *planes de trabajo* les ha permitido. Al igual, es básico complementar, con la mirada que algunos actores de la Alcaldía han construido sobre dicha ejecución. Esto porque según Robert K. Yin, citado por Martínez (2006: 185), es recomendable la utilización de diversas fuentes de información, para garantizar la validez interna del estudio de caso:

Yin (1989:29) Esto permitirá verificar si los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes de información guardan relación entre sí (principio de triangulación); es decir, si desde diferentes perspectivas convergen los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio, (p. 185).

ESTUDIO DE CASO MÚLTIPLE

Descripción del proceso de implementación de los *planes de trabajo* y los actores involucrados

La Alcaldía de Medellín, a través de la Secretaría de Participación Ciudadana, debe de apoyar a las Juntas Administradoras Locales para su buen funcionamiento⁶, para ello ha diseñado varias líneas de apoyo,⁷ dentro de las cuales está la implementación y ejecución de los *planes de trabajo*, los cuales se construyen acordes con unos criterios mínimos⁸ que la

⁶La Administración 2012-2015, creó el proyecto formación, actualización y apoyo a la gestión de la JAL, el cual está contemplado en el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un Hogar para la Vida”, línea 5. Legalidad, Legitimidad e Institucionalidad para la Vida y la Equidad, componente Sociedad Participante, programa bandera Participación, Movilización y Organización para la Vida y la Equidad.

⁷La Alcaldía apoya a las JAL con recursos humanos y materiales así:

Apoyo y acompañamiento a la gestión JAL: Planes de Trabajo JAL, participación JAL en los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo, y Jornada de Vida y Equidad.

Apoyo locativo: Cada sede (21) de la JAL está dotada con elementos para la atención a la ciudadanía: Computador, impresora, archivador, escritorios, silleterías, línea telefónica e Internet, etc.

Apoyo a los ediles y sus familias para sus espacios de ocio y recreación: Los integrantes de las JAL y sus familias cuentan con entradas gratuitas a dos parques recreativos, incluyendo la alimentación para el servidor público y su familia.

Apoyo en la interacción con las JAL y Ediles: Mesa de coordinación Alcaldía-JAL, representante de la JAL ante el Consejo de Gobierno, día de la JAL.

Unidad de apoyo a la JAL está compuesta por: Líder de proyecto, dos profesionales universitarios, dos técnicos administrativos, un coordinador de proyecto, dos profesionales sociales, un profesional administrativo, una tecnóloga jurídica, un técnico administrativo y logístico. (Alcaldía de Medellín, 2014), (pág. 87-88).

⁸ Dentro de los criterios de elaboración de planes de trabajo, la Secretaría de Participación Ciudadana estableció los siguientes componentes, los cuales se agrupan las diferentes actividades que implementan las JAL:

1. Apoyo al funcionamiento logístico de la JAL.
2. Apoyo para la promoción de la participación ciudadana.
3. Apoyo para el control y vigilancia de la inversión pública.
4. Apoyo para la gestión del desarrollo local.
5. Apoyo para la incidencia en las decisiones de la Administración Pública.
6. Apoyo para el intercambio y participación en eventos formativos.
7. Apoyo para la dotación de sedes.

(Fuentes: Estudio Previo 8190, objeto: Contrato interadministrativo para la formación y ejecución de los planes de trabajo de las Juntas Administradoras Locales del Municipio de Medellín para el ejercicio de sus funciones, Archivo Secretaría de Participación Ciudadana; y, Jhon Jaime Arredondo, Líder unidad JAL, comunicación personal, abril 10, 2015).

Secretaría ha elaborado y que están relacionadas con las funciones legales de la corporación edilicia.

El presupuesto⁹ asignado para cada JAL se define cada año entre el Concejo de Medellín, la comunidad y la Alcaldía, en esta última intervienen el Departamento de Planeación, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Participación Ciudadana; una vez se tiene definida la asignación específica para los *planes de trabajo*, tanto de recursos misionales como de Planeación Local y Presupuesto Participativo “PL y PP”, la JAL elabora su plan de trabajo con el acompañamiento de un profesional adscrito a la Secretaría de Participación Ciudadana.

Ahora bien, es importante enfatizar que la construcción de cada *plan de trabajo* es objeto de negociaciones tanto al interior de cada JAL como de esta con la Alcaldía, muchas veces entran en juego las apuestas individuales y colectivas del corporado en pulsación con las directrices de la Administración municipal, (Jhon Jaime Arredondo, 2015).

Luego de las múltiples concertaciones durante el trayecto de formulación del plan, el producto es formalizado en un documento que la Secretaría de Participación Ciudadana revisa en términos presupuestales y de técnica contractual, al cual el Secretario de Despacho le da aprobación total o con observaciones,¹⁰ las cuales han de ser subsanadas por el operador del contrato que se ejecuta el plan, quien fue por la Secretaría a través de la modalidad de contratación directa¹¹.

El *plan de trabajo* se constituye para las JAL de Medellín, en el principal instrumento de planeación de sus acciones como corporación pública, ahí está reflejado, no solo el producto de negociaciones, sino la visión que tienen de su trabajo y las apuestas colectivas para el territorio.

Respecto de las JAL, la Alcaldía de Medellín, y la comunidad organizada en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo realiza un “significativo apoyo a la JAL como corporación pública”, (Alcaldía de Medellín, 2014), (Pág. 88), “para lo cual la presente administración realiza una inversión histórica de casi 8.000.000.000 millones de pesos en el cuatrenio 2012-2015.” (Pág. 86), buscando que tengan medios materiales para su gestión en los respectivos territorios. En los *planes de trabajo* de las 21 JAL se ejecuta un importante porcentaje de este rubro presupuestal, (cerca del 40%). Ahora bien, siendo el

⁹El origen del recurso con el que se contrata la ejecución de cada plan de trabajo, tiene dos fuentes: 1. Recurso ordinario o misional de la Secretaría de Participación Ciudadana; 2. Recurso priorizado por las comunidades en el Consejo Comunal del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo “PL y PP”.

¹⁰El plan de trabajo tiene el siguiente procedimiento para iniciar su ejecución.

1. Elaboración por parte de la JAL con acompañamiento del profesional de la Secretaría.
2. Revisión por parte del equipo de la supervisión, y/o coordinador del proyecto y/o líder de la unidad JAL.
3. Visto bueno por parte de la subsecretaría de organización social y el Secretario de Participación Ciudadana.

(Fuente: Juan Correa Mejía, Secretario de Participación Ciudadana, Alcaldía de Medellín, Comunicación escrita del 31 de marzo de 2014 a la Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Archivo Secretaría de Participación Ciudadana, convenio de Asociación No 4600052567 de 2014).

¹¹La contratación directa es una modalidad reglada por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013.

plan de trabajo el instrumento principal desde el cual las JAL de Medellín realizan su trabajo, se hace imperativo conocer en qué aspectos del desarrollo local, han logrado influir a través de su ejecución.

Ahora bien, para este estudio se como referencia revisaron los 21 *planes de trabajo* de las JAL de Medellín, sin embargo, tal como se expuso en la metodología, estará únicamente centrado en lo que se encontró en los planes de las JAL Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento 70 Altavista. Para lo cual se hace fundamental conocer la historia contractual desde las cuales se ejecutaron los *planes de trabajo* de esas dos JAL, veamos:

Durante los años 2012 y 2013 los operadores de los planes de trabajo de la JAL Comuna 10 La Candelaria han sido los siguientes:

- Año 2012: Instituto Tecnológico Metropolitano “ITM”¹², valor: \$150.000.000.00, el origen del recurso: PL y PP.
- Años 2013 y 2014: Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana “COSUAL”¹³, así: \$90.000.000.00 en el 2013, y, \$100.000.000.00 en el 2014¹⁴.T

Total: \$340.000.000.00, el origen del recurso, PL y PP.

Los operadores de los *planes de trabajo* de la JAL Corregimiento 70 Altavista han sido los siguientes:

- Año 2012: Instituto Tecnológico Metropolitano “ITM”¹⁵. Valor: \$15.400.000.00, origen del recurso: PL y PP.
- Año 2013: Fundación Casa de las Estrategias¹⁶, Valor: \$33.198.765 el origen del recurso: misional.
- Año 2014: Corporación Jóvenes Nuevo Amanecer¹⁷. Valor \$45.000.000.00, el origen del recurso Misional.

Total: \$93.598.765.00, el origen del recurso tanto ordinario (\$78.198.765.00), como de PL y PP (\$15.400.000.00).

Para cada contrato interadministrativo o convenio de asociación la Secretaría de Participación Ciudadana asigna un supervisor (a), quien generalmente es un servidor (a) público de la unidad JAL, en este caso los diferentes convenios y contratos han estado supervisados por tres servidores públicos, a quienes el Secretario de Participación les designa uno o más de manera individual. Y, una vez firmado el *acta de inicio*¹⁸ se comienza la ejecución física y financiera del contrato con las posibilidades y tensiones que

¹²Ejecutado según contrato interadministrativo No 4600040512 de 2012.

¹³Ejecutado según convenio de asociación No 4600048844 de 2013.

¹⁴Ejecutado según convenio de asociación No 4600052567 de 2014.

¹⁵Ejecutado según contrato interadministrativo No 4600040512 de 2012.

¹⁶Ejecutado según convenio de asociación No 4600049286 de 2013.

¹⁷Ejecutado según convenio de asociación No 4600052618 de 2014.

¹⁸El acta de inicio es el documento que se firma luego que el contratista ha entregado las pólizas que protegen el contrato, y estas han sido aprobadas por el contratante. Este determina el primer día de la ejecución física, y se constituye en el punto inicial desde el que se hace la supervisión del contrato.

posteriormente se describirán, por ahora, los actores e intereses principales en el trayecto de implementación y ejecución de los *planes de trabajo*, son los siguientes.

Actores e intereses.¹⁹

Nivel central: Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana, interesada en apoyar a las JAL con recursos para su funcionamiento y en tener a favor de la administración a este actor político; y, Juntas Administradoras Locales, interesadas en obtener la mayor cantidad posible de recursos y en una ejecución favorable a sus intereses como JAL e incluso como ediles a escala individual.

Nivel primero: operadores de los *planes de trabajo*, interesados en una ejecución sin dificultades legales, y, en la que la JAL quede satisfecha. Además, los supervisores, que son servidores públicos, interesados en no tener dificultad con los entes de Control, es decir, buscando que se de una ejecución física y financiera acorde con la normatividad que rige la contratación pública.

Nivel segundo: Concejo municipal, Consejo de PL y PP, Comisiones Temáticas de PL y PP, interesadas en aprobar recursos para las JAL; es de anotar que cada una presenta como logro político suyo la inversión en esta corporación, además, en el PL y PP, la aprobación es sentida como un reconocimiento a la capacidad de influir en el territorio local.

Ahora, el hecho que la Alcaldía de Medellín trabaje con las JAL a través de *planes de trabajo* es una apuesta única en Colombia, con la que la Administración pretende articular diferentes actores: el gobierno local, las organizaciones sociales y la comunidad organizada. Esta pretensión de articular actores diversos según Luis Fernando Agudelo se podría constituir en una apuesta por generar un contexto, para que la capacidad de interacción entre tales actores estratégicos logre acciones que alineen las necesidades y los resultados, en búsqueda de algo llamado gobernabilidad, (Agudelo, 2014), lo cual permitiría el desarrollo local. Sin embargo, este intento no está exento de tensiones, veamos algunas de estas.

Descripción de las tensiones básicas que se desarrollan entre los actores involucrados en el diseño, implementación y ejecución de los *planes de trabajo*.

De acuerdo con Charles E. Lindblom, los procesos de formulación de política pública implican el conflicto, la tensión, en virtud a la presencia de poderes unas veces en conflicto, otras colaborándose, y si bien la formulación de un *plan de trabajo* en sí no es una política pública, la presencia de diversos actores con interés diversos que toman una decisión con efectos en un territorio local, generan en una escala menor, los mismos efectos.

Cuando estamos hablando, por tanto, de política pública, nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones”, “resultados”,... pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones sobre el problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes

¹⁹Estos actores actúan según mandatos legales, Ley 136 de 1994, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013, Acuerdo 25 de 1991, Acuerdo 43 de 2007, Decreto 1073 de 2009.

baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues, ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborándose ante opciones y cursos de acción específicos, (Lindblom, 1991).

En general las JAL representan alguna forma de *poder* local que intenta pulsar o cooperar con la Administración en la toma de decisiones, así la JAL Comuna 10 se presenta ante la administración y la comunidad como un bloque, compacta de tal modo que logran influir la decisión respecto del monto económico del plan de trabajo, al igual sobre quien ejecutaría dicho plan. Según el profesional territorial que acompaña la JAL, Ferney Ortiz el poder allí lo tiene un edil, quien logra cohesionar a los actores para que trabajen por el interés definido por la JAL, (Ortiz, 2015). Hay un interés marcado en que la JAL tenga recursos y que los opere COSUAL, esto, según, un edil de la JAL, Edison Palacios, porque es un actor que ha trabajado en la planeación local con o sin recursos, de ahí, que incidir para que este opere el plan es un reconocimiento a su trabajo, (Palacio, 2015).

No obstante es llamativo que cuando la Contraloría²⁰ revisó la ejecución del año 2013, encontró irregularidades en la ejecución, a tal punto que la corporación tuvo que pagar una suma de dinero cercana a los seis millones de pesos, al no poderse evidenciar la ejecución ajustada con los requerimientos técnicos.

Cuadro No.1. *Tensiones básicas proceso contractual planes de trabajo JAL.*

Momento	Tensiones	Interés	Resultado potencial	Observaciones
Decisión de recursos económicos	Recursos disponibles Vs Demandas de las JAL	Decidir recursos acordes con las necesidades reales de las JAL para el ejercicio de funciones.	JAL que laboran con los recursos suficientes que le permiten impactar el desarrollo local.	Las JAL hacen lobby ante la Administración municipal buscando tener más recursos para los <i>planes de trabajo</i> , les parece insuficiente lo que se planea. La JAL Comuna 10 tiene capacidad de influir a los actores que toman la decisión, mientras que la JAL Corregimiento 70, no tiene capacidad de incidir en la comisión de PL y PP que decide.
Decisión de operador del <i>plan de</i>	Limites normativos Vs	Decidir acorde con los	Contratación ajustada a la normatividad	Las JAL ante la posibilidad de proponer diferentes organizaciones para elegir

²⁰La Contraloría Municipal, realizó una auditoría especial durante los meses de octubre-diciembre de 2014, en virtud a quejas de la ciudadanía respecto de la ejecución del plan de trabajo de la JAL Comuna 10. Estas quejas nunca fueron conocidas por la Secretaría. Fuente: Jhon Jaime Arredondo Gómez, Líder de la unidad JAL, comunicación personal, abril 10 de 2015).

<i>trabajo</i>	Exigencias de las JAL	lineamientos legales	y al espíritu de la Ley.	una que cumpla con los requisitos de contratación, buscan que la organización que opere el plan sea lo más cercana a ellos, no sólo porque facilita la ejecución, también, porque suponen que actuará a favor de ellas muchas veces pretendiendo que se desconozcan los requerimientos de los documentos que hacen parte integral del contrato. La JAL Comuna 10 incide en dos ocasiones en la elección del operador del <i>plan de trabajo</i> ; la JAL Corregimiento 70, no tiene capacidad de actuar en conjunto para incidir.
Construcción del <i>plan de trabajo</i>	Tiempos contractuales Vs Construcción <i>plan de trabajo</i>	Construir el <i>plan de trabajo</i> acorde a los criterios de la Alcaldía.	Plan ajustado a funciones legales de la JAL	Las JAL, tienen la idea falsa que los recursos de los <i>planes de trabajo</i> son de “ellos”, y que pueden decidir autónomamente frente a estos, sin atender los lineamientos de la Alcaldía o de los entes de Control. Así en la negociación frente a los <i>planes de trabajo</i> , por lo general buscan invertir en los rubros que más los beneficia a ellos, y menos en lo que tienen que ver con el trabajo hacia la Comuna o Corregimiento. Incluso aspiran a que algunos de los rubros sean subcontratados o por alguien cercano, además, siempre pulsan porque se les apruebe entrega de dinero en efectivo.
Elaboración de proceso pre y contractual	Tiempo legales Vs Exigencias de actores (JAL, Secretaría, Entes de Control)	Realizar planeación y ejecución contractual acorde a los tiempos de ley, principio de anualidad	Tiempos contractuales ajustados que permiten ejecución sin prisa y acorde a la normatividad	Las JAL actúan como desconocedoras de los tiempos contractuales y del principio de planeación de la contratación. Y quieren que todo el proceso se haga según las exigencias de ellos, menor tiempo o más tiempo, según conveniencia; saltarse
Ejecución de contrato				
Cierre de contrato				

		fiscal.		<p>los cronogramas a petición de ellos, o que se les devuelva en otro año fiscal lo que no ejecutaron en el año anterior.</p> <p>La JAL de la Comuna 10 actúa de manera activa, de tal modo que el operador que proponen sea contratado en el menor tiempo posible, el Despacho del Secretario de Participación exige que los procesos precontractuales y contractuales se hagan en el menor tiempo posible, obligando al equipo a que acelere el trayecto. La ejecución física no se realiza a la par con la ejecución financiera ni con toda la técnica de ejecución.</p>
--	--	---------	--	---

Elaboración propia

Identificación de los aspectos del desarrollo local en los que ha incidido la implementación de los *planes de trabajo*

A continuación se mostraran algunos elementos de los *planes de trabajo* de las JAL que permitirán observar el escaso nivel de *incidencia* en el *desarrollo local* de las JAL.

JAL Comuna 10 La Candelaria.

JAL Comuna 10, año 2012: solo el 5% de los recursos son invertidos en actividades que le apuntan al componente denominado *gestión desarrollo local*, sin embargo, este realmente fue invertido en apoyo en comunicaciones con expresado de la siguiente manera:

“Gestión del desarrollo local: Recorridos al interior de la Comuna.

- Establecer un plan de visitas institucionales con la administración pública, gremios y empresas con el fin de que se conozcan los proyectos del PDLC 10.
- Implementar un plan de visitas comunitarias y sociales para la identificación de problemáticas y posibles soluciones de los habitantes y residentes de la Comuna 10.
- Organizar un plan de visitas a los espacios de planeación y control social como lo son los Equipos de Gestión, Comité Gestores, líneas y comisiones del PLPP, asambleas barriales, mesas de trabajo, sesiones del concejo y veedurías entre otros.
- Promover la vinculación en los diferentes espacios de participación estratégica de la JAL en la ciudad.
- Apoyar profesionalmente la implementación y comunicación del plan de trabajo de la JAL Comuna 10 La Candelaria, (Instituto Tecnológico Metropolitano, 2012).

JAL Comuna 10, año 2013: la inversión componente denominado *gestión desarrollo local*, solo 3%, así:

Apoyo para la gestión del desarrollo local:

- Rendición de cuentas: Realización de un evento que permita la rendición de cuentas de la gestión de la JAL en su período de vigencia acompañado de un volante pedagógico con la información, a fin de fortalecer los lazos de confianza de la comunidad, y en el marco de un ejercicio de transparencia y control de la inversión de los recursos públicos, (Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2013).

JAL Comuna 10, año 2014: la inversión la inversión componente denominado *gestión desarrollo local*, solo el 5%, de la siguiente manera:

Apoyo para la gestión del desarrollo local. Rendición de cuentas.

- Reuniones de coordinación de acciones para la gestión de recursos para la implementación del Plan de Desarrollo Local.
- Socialización plan de trabajo, (Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2014).

Como se puede observar, la Secretaría de Participación Ciudadana, quien fue la que avaló las actividades y construyó los criterios de elaboración de los planes, no tiene un concepto de *desarrollo local* desde el cual orientar las actividades de la JAL, y considera que apoyar la logística de actividades de la JAL, en términos de posibilitar el transporte y las comunicaciones a los ediles de manera individual puede ser entendido como desarrollo local. Tampoco la JAL, que no hace uso de su autonomía y capacidad de negociación para realizar un cambio sustancial a la propuesta, sino, que se adscribe a lo establecido.

Ahora, es llamativo que ni en los informes de ejecución contractual ni los informes de supervisión se da cuenta de la realización de las actividades descritas en el componente de *desarrollo local*. Lo que aparece en la ejecución contractual, respecto de ese componente es la entrega de apoyos en comunicaciones y en transporte a cada uno de los miembros de la JAL, lo que significa que el interés central es adquirir apoyos materiales para el miembro de la JAL de manera individual, que si bien pueden ser útiles para el ejercicio de sus funciones, no evidencian que se usan en actividades que le apunten al *desarrollo local*, (Secretaría Desarrollo Social, 2012); (Secretaría de Participación Ciudadana, 2013).

Ahora bien, en los otros componentes del *plan de trabajo* tampoco se evidencia ejecución de actividades orientadas al *desarrollo local*, su implementación muestra que son reuniones con diferentes actores tales como Juntas de Acción Comunal, sectores poblacionales, recorridos comunales, pasantías y congresos nacionales, talleres relativos al Plan Anual de Inversiones (POAI); sin embargo, al revisarse los informes de supervisión y de ejecución contractual no es posible conocer explícitamente el valor público aportado, así las evidencias de los eventos relacionados con la comunidad, representadas en listados de asistencia y unas pocas líneas en las relatorías, dan la impresión de ser acciones que pretenden legitimar a la JAL como actor de la Comuna, obteniéndose en estas como producto central una colección de necesidades sentidas, pero que no implica que la JAL construya una ruta de acción hacia lograr cambios respecto de lo encontrado. Veamos un ejemplo del año 2014:

Actividad: Jornadas de encuentro con las juntas de acción Comunal. Fecha: Abril 24 de 2014, Hora: 4:00 pm- 7:00 pm. Lugar: Corporación Cívica Boston Vive
Importancia: Identificar las problemáticas de los barrios Bombona No 1, Boston, Los Ángeles y la Candelaria. Objetivo: Jornadas de encuentro con las juntas de acción Comunal, líderes, residentes y habitantes de los barrios Bombona No 1, Boston, los Ángeles y la Candelaria. (Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2014).

Ahora, analizando el objetivo general del *plan de trabajo* del año 2012, se puede observar la búsqueda de legitimidad de la JAL como actor en el territorio: “Fomentar la articulación de la Junta Administradora Local con la comunidad a partir de la ejecución del plan de trabajo buscando el posicionamiento y empoderamiento de la JAL como corporación en el territorio”, (Instituto Tecnológico Metropolitano, 2012). Si bien puede ser un paso importante y necesario para convertirse en un actor con *poder de incidencia*, el plan de no refleja una apuesta sistemática y efectiva en pro del *desarrollo local*, pues, algunas de sus actividades son capacitaciones, recorridos, foros, congreso nacional de ediles, integraciones y apoyo logístico.

No obstante, para el año 2013 el objetivo cambia, y su formulación da la impresión que la JAL avanza hacia actividades que incidan en el *desarrollo local*, pero el desarrollo de este y sus productos no dan cuenta de ello, veamos alguna de ellas como ejemplo:

Objetivo: Incorporar las herramientas e instrumentos constitucionales, legales y reglamentarios de la JAL, a fin de incidir en la decisiones de la administración pública, por medio de un ejercicio que asegure la participación ciudadana, el control y vigilancia de los servicios de carácter público y la gestión del territorio, (Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2013).

Además, las actividades enunciadas en el plan más relacionadas con ese objetivo son: cabildo, reuniones con actores del territorio para coleccionar necesidades sentidas y asesorías respecto del Plan Anual de Inversiones (POAI), pues las otras actividades del plan son relativas a capacitaciones, apoyo logístico, asistencia al congreso nacional de ediles, entre otras. Sin embargo, es curioso que en el informe de ejecución contractual que reposa en el archivo de la Secretaría de Participación Ciudadana, no aparecen las relatorías de las asesorías del POAI, si bien el formato de seguimiento elaborada por COSUAL, y entregado de manera digital en el informe, indica que si se ejecutó. Aunque muestra una contradicción, pues, primero indica que se hizo tres sesiones y luego que dos:

Tres sesiones de la JAL con asesoría especializada para la revisión y análisis del POAI, haciendo uso de todos los insumos recogidos, a fin de construir el concepto del mismo, en consonancia con las necesidades reales del territorio. 14 horas 17, 24 y 29 de agosto MINORISTA Se realizaron dos jornadas del POAI; la primera se fundamenta en la programación de trabajo, (Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2013).²¹

También, es interesante que los acuerdos a los que se llegan en reuniones con los actores del territorio, en las que se coleccionan insumos sobre necesidades sentidas, dan la impresión que implican que la JAL establezca una línea de *incidencia* para lograr cambios, más bien

²¹El subrayado es nuestro.

hay una aspiración sin acción, veamos uno de ellos, luego de una jornada de encuentro con las Juntas de Acción Comunal de los Barrios Prado Centro y Los Ángeles, al final queda registrado en la relatoría lo siguiente: “LA JAL ESTA COMPROMETIDA Y QUIERE GESTIONAR PARA MEJORAR EL IMPACTO NEGATIVO DE LOS PROBLEMAS.”²²(Acuerdo de la relatoría en la actividad), (Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2013).

Entonces, más que *incidir* en el *desarrollo local*, lo que ha permitido el *plan de trabajo* de la JAL Comuna 10, en los tres años es posibilitar que la JAL se legitime en el territorio como actor, lo cual se refleja en los cuantiosos recursos que logran priorizar en PL y PP para el *plan de trabajo* cada año, y en su buen relacionamiento con los diferentes actores organizados de la Comuna, pero, no significa que sea se hubiese constituido en un *actor político* con *poder de incidencia* en quienes toman las decisiones del desarrollo local o en la ciudadanía para lograr una movilización a favor de sus intereses comunes.

Al respecto el edil Edison Palacio, concluyó que lo que se logró en este período 2012-2014 con los *planes de trabajo* de la JAL es:

...trabajar con las organizaciones muy activas de la Comuna... entre ellas todas las Juntas de Acción Comunal... por ejemplo en diciembre hacemos acompañamiento de todas las actividades navideñas, y las novenas, hacemos acompañamiento a los planes de trabajo, y una cosa muy importante para nosotros es la respuesta cuando por ejemplo hacemos una audiencia pública... Otra cosa es que ganamos en credibilidad de la JAL, procesos de conciliación en todos los ámbitos, entre líderes y como un organismo líder en la Comuna 10 por encima, con toda certeza, de la JAC y de las organizaciones, es más nos convocan a asuntos de problemas de las JAC: “*que venga que tenemos una dificultad en la JAC, que el presidente no nos quiere hacer caso*”... y hoy somos una “autoridad” y eso se lo ha ganado esta JAL de la Comuna 10 en este período, (Palacio, 2015).

JAL Corregimiento Altavista.

JAL Corregimiento Altavista, año 2012: invierten el 60% del recurso al componente denominado *gestión desarrollo local*, pero, este realmente es realmente invertido en apoyo en comunicaciones para los miembros de la JAL.

Gestión del desarrollo local: Recorridos al interior de la Comuna: Realización de recorridos por la Comuna para identificar problemáticas de la comunidad.

- Participación en espacios de Comuna y ciudad.
- Asistencia y participación a diferentes espacios y escenarios de la Comuna y la ciudad.
- Convocatorias y comunicaciones al interior de la Comuna y la ciudad.
- Llamadas telefónicas locales y celular a los diferentes actores comunitarios y sociales.

[...] Apoyo Técnico y Logístico, Miembros de la Junta Administradora Local, 100% comunicaciones, (Instituto tecnológico Metropolitano, 2012).

²²La mayúscula sostenida es del original.

JAL Corregimiento Altavista, año 2013: invierten el 30% del recurso en el componente de *gestión del desarrollo local*.

Apoyo para la gestión del desarrollo local:

- Encuentro de líderes: encuentro de líderes y lideresas del corregimiento que permita la reflexión conjuntamente de las problemáticas del corregimiento a fin de buscar estrategias que mitiguen los diferentes riesgos que imposibilitan la convivencia pacífica en los barrios.
- Rendición de cuentas Realización de un evento que permita rendir informe de las diferentes funciones y actividades desarrolladas en el territorio y en beneficio de la comunidad; buscando ser reconocidos como una corporación promotora del desarrollo local y transparente en el ejercicio de sus funciones, (Fundación Casa de las Estrategias, 2013).

JAL Corregimiento Altavista, año 2014: Invierten el 10% del presupuesto, así:

Apoyo para la gestión del desarrollo local.

- Rendición de cuentas de la JAL sobre su ejercicio.
- Actividades de gestión del plan de desarrollo local a nivel local, departamental o nacional. Tema: salida a Bogotá reunión con el INCODER, (Corporación de Jóvenes Nuevo Amanecer, 2014).

Respecto de los objetivos y los otros componentes, se observa que la JAL aspira reconocimiento como actor, y sus actividades implican reuniones con algunos sectores del Corregimiento, pero, al no ser una JAL que actúa como bloque, sino, de manera desarticulada, no logra la ejecución de todas las actividades, ni mayor y sostenido impacto como actor del territorio. Veamos:

Año 2012: el objetivo es “Buscar que la junta Administradora Local se articule con la comunidad a partir de las actividades contempladas en su plan de trabajo con el fin de que se posicionen y empoderen en el corregimiento”. El cual es llamativo, toda vez que es el mismo de la JAL Comuna 10, lo que podría explicarse como que no hay apuesta específica producto de una concertación, sino, que posiblemente alguien propuso ese objetivo para rellenar un requisito del *plan de trabajo*. Las actividades de los componentes son un foro y un cabildo. Pero, ni los informes de ejecución ni de supervisión dan cuenta de los logros obtenidos en estas actividades, e interrogando al edil Fauner Alexis Álvarez, indica que poco se acuerda de lo que se hizo en ese plan, lo cual, es muestra del escaso impacto que generó esas dos actividades, (Álvarez, 2015).

Año 2013: objetivo: “Fortalecer y facilitar la gestión de la Junta Administradora Local en aras de buscar el reconocimiento de los habitantes del territorio en el desarrollo de sus funciones normativas, jurídicas y políticas”. Se observa una apuesta por la legitimidad en el territorio, de hecho la JAL no logra recursos para su *plan de trabajo* en el PL y PP, lo que implica no ser reconocida como actor con incidencia en el Consejo corregimental de PL y PP. Y si bien tienen mayor recurso que el año 2012 de origen ordinario, y más actividades en el plan, no significó avances en la ejecución, de hecho, J. Arredondo indica que incluso para seleccionar quien operaría el plan de trabajo implicó muchas dificultades, sólo un sector de la JAL aceptó que fuera la Fundación Casa de las Estrategias, organización que no hacía parte del territorio, sino que estaba ubicada en la Comuna 13 San Javier, lo cual trajo

como consecuencias que la ejecución fuese sumamente difícil, a tal punto que a la Secretaría le correspondió insistir de manera activa y permanente para que se realizaran las actividades, lo cual se hizo más por esa insistencia que por voluntad de la JAL, que para esa época estaba dividida en dos sectores antagónicos políticamente, (Arredondo, 2015). Esto implicó que la incidencia en el territorio fuese ninguna.

Año 2014: el objetivo general fue: “apoyar el cumplimiento de las atribuciones y funciones que la ley asigna a las Juntas Administradoras Locales”... objetivo común a la mayoría de las JAL, lo cual significa que no fue una apuesta del corporado. Es de anotar que frente al nivel de antagonismo político que llegó a tener la JAL la Secretaría de participación Ciudadana le correspondió tomar cartas en el asunto, frente a lo cual diseñó una estrategia que les permitió trabajar conjuntamente en dos grandes apuestas del *plan de trabajo*, a saber, “encuentros veredales” y una pasantía a Bogotá para visitar el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, y el Congreso de la República. Todavía no reposan en los archivos de la Secretaría de Participación ciudadana los documentos de ejecución contractual ni de supervisión, por lo cual, se tendrá en cuenta el testimonio del edil que era presidente de la JAL para ese año, quien al respecto dijo:

[Respecto de la incidencia en el desarrollo local] los dos primeros dos años no se logró nada y creo que eso lo puede corroborar el mismo equipo JAL. El año pasado creo que logramos rescatar el tema de la institucionalidad y lo público, nos inventamos una cosa que se llamó la JAL en mi vereda... lo que hicimos fue hacer un recorrido por las veredas en dos momentos, en un primer momento recogíamos las preocupaciones del sector, y hacíamos unos cuestionarios y una resolución y visitábamos a los funcionarios y funcionarias que tenían responsabilidad en ese tema, y que llegara el funcionario era a responder y buscar solución, pero como era un asunto nuevo, algunos perdidos, incluso nosotros, una de las formas con las que presionábamos soluciones era Contraloría y Procuraduría. Eso nos permitió rescatar el tema de lo público... eso son pinitos... dos recuperar la institucionalidad, que incluso en este momento está grave en Altavista... tuvimos la fortuna de tener hasta un Subsecretario, nunca un secretario, iban funcionarios que no tenían poder de decisión pero que por lo menos estaba diciendo cosas de lo que pasa... Nos vieron cohesionados, decían por aquí nunca había venido una JAL completa...

En nuestro plan de trabajo definimos una salida a Bogotá, y eso sirvió de mucho, nos fuimos los siete ediles, estuvimos en el Congreso de la República en el INCODER... fue visibilizar la JAL, que existimos, de los comentarios que nos hacían es que era la primera vez que una JAL iba en pleno a hacer gestión, nos reunimos con la gente del SISBEN, hay un asunto ahí de revisar los puntajes en el Corregimiento.

En síntesis, lo que se logró fue en términos de visibilización de la JAL como actor, y un acercamiento a los habitantes para conocer algo de sus necesidades. Sin que implique mayor *incidencia* en el *desarrollo local* ni que se visibilice a la JAL como actor con *poder*.

Comparación de la incidencia en el *desarrollo local* de la implementación de los *planes de trabajo*.

Las JAL Comuna 10 La Candelaria y Corregimiento Altavista, poco incidieron en el *desarrollo local*, sin embargo, hay algunos logros relevantes producto de la ejecución de los *planes de trabajo* son los siguientes:

Cuadro No 2. Logros de los planes de trabajo JAL 10 y 70

JAL 10 La Candelaria	JAL 70 Altavista
Visibilizarse como actor de la Comuna durante los tres años de ejecución del plan.	Visibilizarse como actor del Corregimiento pro un año de ejecución del plan, con apoyo de la Secretaría de Participación Ciudadana.
Conocimiento de algunas de las necesidades sentidas de la Comuna, durante los tres años.	Conocimiento de algunas de las necesidades sentidas de la Comuna, durante un año.
Visibilización de la condición de habitante de la calle como asunto de interés comunal.	Visibilización de los temas del SISBEN y de la importancia de lo público a nivel corregimental.
Informarse de temas relacionados con su funcionamiento legal como corporado.	Intento de gestión efectiva de problemas sentidos de los habitantes en la Alcaldía en la actividad la JAL en mi Vereda.

Elaboración propia

RESULTADOS DESCRIPTIVOS Y HALLAZGOS

Resultados descriptivos y analíticos

La revisión de la implementación de los *planes de trabajo*²³ de las JAL nos evidenció que no están orientados para incidir en el *desarrollo local*, más bien, son aprovechados para facilitar el apoyo material a los ediles/as en comunicaciones, transporte y requerimientos logísticos de sus actividades. En estas buscan visibilizar su existencia, y aspiran a legitimarse como actor local por los otros actores del territorio; la *legitimidad* a nivel gubernamental según Sebastián L. Mazzuca implica que los diversos actores asumen como legítimas las reglas de acceso y de ejercicio del poder, (Pág. 554), (Mazzuca, 2012).

El estudio de caso nos permite exponer los siguientes apuntes analíticos, respecto de la implementación de los planes de trabajo:

- ✓ *Democracia participativa*: las actividades no posibilitan que la ciudadanía decida, sino, que la relación con esta es solamente de consulta respecto de sus necesidades sentidas. Hay un discurso posicionado sobre la *democracia participativa*, pero esta no se da en la realidad, nosotros constatamos una distancia entre el concepto y lo hallado.
- ✓ *El desarrollo local*: los *planes de trabajo* no le apuestan a la transformación ni a la consolidación de actores locales con capacidad de actuar activamente, nos fue evidente que no se basan en algún *concepto de desarrollo*.
- ✓ *Las relaciones de poder*: las JAL no son actores de *poder* con capacidad de negociación con la Administración respecto del desarrollo local. Hallamos que carecen de capacidad de interlocución con la Administración, en efecto conversan pero eso no implica reconocimiento ni asunción de poder ciudadano con el cual puedan influenciar o coordinasen.
- ✓ *La incidencia*: las actividades del plan no están orientadas a *incidir*, a lo más para recoger algunas necesidades pero sin la contemplación de acciones posteriores tendientes a influir en las decisiones de la Administración.

²³Tuvimos como referente los 21 planes de las JAL, pero nuestro trabajo fue en las 2 del estudio de caso, y realizamos 6 entrevistas semi estructuradas: 2 miembros de la JAL, 1 representante legal de una corporación ejecutora de planes de trabajo, 2 profesionales territoriales de la Alcaldía que acompañan a las JAL.

Utilidad del estudio de caso

Para la academia: porque pone de relieve que si bien legalmente la JAL podría *incidir* en el *desarrollo local*, no lo hace, idea que se convierte en un incentivo para estudios que permitan descubrir el modo de funcionamiento de la JAL, para generar posibles vías de trabajo que permitan que este instrumento democrático sea efectivo.

Para la Alcaldía: porque muestra que la voluntad de cumplir con la normatividad relativa al apoyo de las JAL expresada en presupuesto y personal no es suficiente para su buen funcionamiento.

Para la comunidad: porque evidencia que las JAL han invertido los recursos de PL y PP de forma poco efectiva de tal modo que desde el Consejo Comunal se exija que los planes de trabajo estén orientados a actividades de auténtico *desarrollo local*.

Perspectivas

Abre el camino para que los estudios centrados en las JAL no sean esencialmente del campo jurídico, sino, que sean exploradas desde lugares diversos, desde los que se indague por su quehacer cotidiano, de tal forma que se pueda entender las posibilidades y límites de este actor local de orden constitucional. Así aunque como se infiere del texto de Jhon Jairo Rendón, el interés jurídico por las JAL se debe a los cambios normativos que ha sufrido las corporaciones de elección popular, no por ello la mirada jurídica ha de ser la más interesada, (pág. 5), (Rendón, 2009).

CONCLUSIONES

Nosotros encontramos que en la relación Administración, comunidad y JAL la perspectiva de *gobernanza* está ausente, es inoperable, toda vez, que estas no se asumen como representantes de la ciudadanía local ni en interdependencia con la Alcaldía, al contrario las JAL están neutralizadas por la Administración municipal de tal modo que se relacionan con esta desde la sumisión o el choque, según se apoye o no los intereses de los ediles o de la JAL.

Podemos afirmar que las JAL no se han consolidado como un actor con *poder* político que represente los intereses colectivos de la ciudadanía ni incide en el desarrollo local; si bien las JAL son elegidas por voto popular no es suficiente para ejercer *poder político*, se requiere, entre otras cosas, que los asociados del Estado acepten que lo representan.

Afirmamos que las JAL observadas en movimiento, en escena, como el caso de la Comuna 10 y Corregimiento 70, desatienden el ejercicio de sus funciones legales, trayendo como consecuencias el debilitamiento del *poder* de la ciudadanía y el des-dibujamiento de la *democracia participativa*. Existe una distancia entre los propósitos y finalidades de la JAL con lo que realizan, convirtiéndose el *plan de trabajo* en un listado de actividades sin fin subyacente, es un canto de intensión que no se revierte en la práctica, en *desarrollo local*.

Entonces, encontramos que las JAL, a través de la ejecución de sus *planes de trabajo* no han incidido en el desarrollo local, porque no ejercen sus funciones ni planean sus acciones orientadas al desarrollo local, por el contrario, la construcción y ejecución de los *planes de trabajo* evidencian que se han centrado en buscar que este les beneficie a sí mismos, orientándolo a apoyos materiales individuales o corporativos, y en actividades para legitimarse como actores del territorio. Además, la Alcaldía de Medellín, no ha logrado, como administrador de los recursos de las JAL, orientar la inversión en los *planes de trabajo*, hacia la gestión de proyectos de *desarrollo local* relacionados con las líneas del plan de desarrollo municipal ni local; al mismo tiempo, el relacionamiento con las JAL está orientado a buscar que estas participen validando las actividades de la Alcaldía más que en reconocerlas como gestadoras del *desarrollo local*.

Podemos decir que las Juntas Administradoras Locales no se han constituido como actor político con *poder* para *incidir* en el *desarrollo local* ni son un instrumento de

profundización de la *democracia participativa*. Las actividades de las JAL no evidencian que han asumido o comprendido sus funciones legales; muestran que el nivel de desarrollo como corporación pública es incipiente, casi inexistente; así, esencialmente realizan reuniones con la idea de mostrarse como orientadores de la planeación local participativa, intentando ser voceros de algunas de las necesidades sentidas de sus territorios, buscando ganar confianza de la ciudadanía organizada del nivel local, pero lejos de lo que ha de entenderse como proceso de planeación participativa.

Conjeturamos que las JAL han desvirtuado su quehacer con prácticas políticas tradicionales tales como influenciar procesos contractuales, legitimar u oponerse a las decisiones de la administración sin que signifique que representan con ello la posición de quienes habitan los territorios, pues, en general actúan sin planeación orientada al desarrollo de sus territorios.

Decimos que las JAL no se centran en el cumplimiento de funciones, sino en buscar el sustento personal y familiar, y en realizar actividades que representen reconocimiento electoral o poder individual ante otros actores.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, L. F. (2014). Cohorte 2 Sesión 2, enfoques . *Power Point para clase en la Maestría de gobierno y políticas públicas*. Universidad EAFIT.
- Alcaldía de Medellín. (2014). Juntas Administradoras Locales Construyendo ciudadanía para la vida. Medellín, Colombia.
- Álvarez, F. A. (30 de abril de 2015). Plan de trabajo JAL Altavista. (H. V. García, Entrevistador)
- Arredondo, J. J. (30 de Abril de 2015). Ejecución planes de trabajo JAL Comuna 10 y Corregimiento 70. (H. Vargas, Entrevistador)
- Corporación de Jóvenes Nuevo Amanecer. (2014). Propuesta Plan de trabajo JAL. Archivo convenio de Asociación No 4600052618.
- Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana. (agosto-septiembre de 2013). Info 2-48844. *Archivo Secretaría de Participación Ciudadana Convenio de Asociación No 4600048844 de 2013*. Medellín.
- Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana. (2013). Propuesta plan proyecto JAL 10 y 60. Medellín: Archivo convenio de asociación No 4600048844 .
- Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana. (2014). Informe No 2 Convenio de Asociación No 4600052567 de 2014. *Bitácoras JAL 10, Bitacora No 2*.
- Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana. (2014). Plan de trabajo JAL comuna 10 La candelaria. Archivo convenio de Asociación No. 4600052567.
- Fundación Casa de las Estrategias. (2013). Propuesta plan de trabajo Corregimiento Altavista. Medellín: Archivo Convenio de Asociación No 4600049286.
- Gómez, E. y. (2012). *Planeación Participativa Realidades y retos*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia.
- Instituto Tecnológico Metropolitano. (2012). Acta Plan de trabajo JAL Comuna 10. Medellín: Archivo contrato interadministrativo No 4600040512 de 2012.

- Instituto tecnológico Metropolitano. (2012). Acta plan de trabajo JAL corregimiento 70 Altavista. Medellín: Archico contrato interadministrativo No 4600040512.
- Juárez Alonso, G. (2013). revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Lider, Vol. 23. ISSN: 0719-5265 versión en línea*, 9-28.
- Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerios para la administraciones públicas.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso. Estretega metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión, N° 20, ISSN 1657-6276*, 165-193.
- Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, autonomía y Capacidad: conceptualizando los poderes del estado. *Revista de Ciencia Política*, 545-560.
- Nader, R. (2009). *Las Juntas Administradoras Locales en Colombia*. Barranquilla: Universidad Libre, Facultad de Derecho.
- Ortiz, F. (30 de abril de 2015). JAL Comuna 10 y Corregimiento 70. (H. Vargas, Entrevistador)
- Palacio, E. (30 de Abril de 2015). JAL Comuna 10 La Candelaria. (H. Vargas, Entrevistador)
- Ramírez Nárdiz, A. (2014). La democracia participativa como elemento democrático del siglo XXI. *ADVOCATUS, Volumen 11 No. 23 Universidad Libre Seccional Barranquilla*, 117-131.
- Rangel Cruz, P. (2009). La vigencia del concepto de poder en Michel Foucault. *Compendium, Número 23, Diciembre*, 49-66.
- Rendón, J. J. (2009). *Compendio de normas que rigen las Juntas Administradoras Locales (comentada)*. Medellín: Grupo Editorial Copy Net S.A.
- Rúa Delgado, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho: una revisión desde el caso colombiano. *Revista Ius et Praxis, Año 19, N° 2*, 85 - 122.
- Secretaría de Participación Ciudadana. (2013). Archivo Convenio de Asociación No 4600048844. 21000-12-01. Medellín, Colombia.
- Secretaría Desarrollo Social. (abril-diciembre de 2012). Archivo del Contrato interadministrativo No 4600040512 de 2012. *Código 21020-11.18*. Medellín, Colombia.
- Tapias, M. y. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Ciudad de México: Alternativas y Capacidades A.C. ISBN: 978-607-95273-8-9.