



Opera

ISSN: 1657-8651

ISSN: 2346-2159

Universidad Externado de Colombia

López-De Castro, Sebastián; Guerrero-Rodríguez,  
Freddy A.; Tobón, Gabriel John; Nina-Baltazar, Esteban A.  
Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural: retos para la participación  
y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia\*

Opera, núm. 28, 2021, pp. 239-259

Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.11>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67532011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y GOBERNANZA RURAL: RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA EN SEIS TERRITORIOS DE NARIÑO, COLOMBIA<sup>\*</sup>

SEBASTIÁN LÍPPEZ-DE CASTRO<sup>\*\*</sup>

FREDDY A. GUERRERO-RODRÍGUEZ<sup>\*\*\*</sup>

GABRIEL JOHN TOBÓN<sup>\*\*\*\*</sup>

ESTEBAN A. NINA-BALTÁZAR<sup>\*\*\*\*\*</sup>

<sup>\*</sup> Artículo resultado del Proyecto No. 5790 para el apoyo a las Obras de la Compañía de Jesús, financiado por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

<sup>\*\*</sup> Máster en Administración Pública y candidato a doctor en Asuntos Públicos y Comunitarios de Binghamton University, SUNY. Politólogo, Especialista en Gobierno Municipal. Profesor asistente de Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia). [slippe@javeriana.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-2001-0463].

<sup>\*\*\*</sup> Antropólogo, Universidad Nacional de Colombia; máster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, Grupo de investigación Bitacus, Cali (Colombia). [faguerrero@javerianacali.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-2626-4576].

<sup>\*\*\*\*</sup> Magíster en Administración y Planificación del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes. Profesor-Investigador y coordinador del Grupo de Investigación Conflicto, región y sociedades rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia). [gtobon@javeriana.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-3842-6528].

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Magíster en Economía y estudiante del doctorado en Ciencias Sociales y Humanas, Pontificia Universidad Javeriana; magíster en Planificación del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia). [enina@javeriana.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-3084-4063].

Recibido: 24/10/2019 / Modificado: 10/08/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

López-De Castro, S., Guerrero-Rodríguez, F. A. y Tobón, G. J. y Nina-Baltazar, E. A. (2021). Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural: retos para la participación y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia. *OPERA*, 28, 239-259

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.11>

## Resumen

Este artículo explora la potencialidad de las Juntas de Acción Comunal (JAC), instancias básicas de organización y participación comunitaria en Colombia, para insertarse en redes de gobernanza rural. Se presentan resultados de un estudio de caso múltiple con comunidades rurales de seis municipios del departamento de Nariño. Esta investigación participativa, basada en la comunidad, señala problemas de gobernanza territoriales y retos transversales de las JAC que develan dinámicas intraorganizacionales y la imposición de lógicas sectoriales y burocráticas que, en conjunto, condicionan las relaciones Estado-sociedad y amenazan la organización e incidencia comunitaria en el contexto rural.

**Palabras clave:** gobernanza rural; organizaciones comunitarias; Juntas de Acción Comunal; participación ciudadana; cultura política.

## COMMUNAL ACTION BOARDS AND RURAL GOVERNANCE: CHALLENGES FOR COMMUNITIES' ORGANIZATION AND PARTICIPATION IN SIX TERRITORIES OF NARIÑO, COLOMBIA

### Abstract

This article explores the potential of Communal Action Boards (JAC, for its initials in Spanish), basic instances for communities' organization and participation in Colombia, to engage themselves in networks of rural governance. We present the findings from a multiple case study with rural communities

of six municipalities in the Department of Nariño. This community-based participatory research points territorial governance issues and JACs' transversal challenges that unveil intra-organizational dynamics and the imposition of sectoral and bureaucratic logics that, altogether, affect the state-society relationships and endanger communities' organizations and their impact in the rural context.

**Key words:** Rural governance; community organizations; Community Action Boards; civic participation; political culture.

## INTRODUCCIÓN

Las Juntas de Acción de Comunal (JAC) han sido una de las formas básicas de organización comunitaria en Colombia desde mediados del siglo xx. Fueron establecidas hacia el final de un periodo de enardecida confrontación política, conocido como La Violencia, para dinamizar y canalizar la participación ciudadana en escenarios urbanos y rurales, por lo que las conforman residentes de barrios y veredas municipales. Las comunidades las crean para promover la solución de problemas públicos, vigilar y contribuir a la prestación de servicios, animar la integración comunitaria, demandar la realización de obras y escoger representantes que intervengan ante autoridades públicas. Desde su reconocimiento legal en 1958, el número de JAC ha crecido significativamente. Hacia finales de los años sesenta se habían conformado unas 15.000 JAC, para finales de los años setenta esa cifra se habría duplicado, y para 2008 habría alrededor de 45.000 JAC

organizadas en 800 asociaciones municipales, 32 federaciones departamentales y una gran confederación nacional (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], 2010, pp. 20-23). Por ello, su papel en la articulación de intereses y la acción colectiva se han considerado como centrales para la gestión de los asuntos públicos locales.

Sin embargo, el papel de las JAC también ha sido cuestionado por estar sometido a diferentes tensiones, por su instrumentalización en redes clientelares, y por las dificultades que pueden enfrentar para incidir efectivamente en la toma de decisiones públicas. Borrero García (1989) señala la tensión a la que se enfrentan por su origen desde el Estado, al tiempo que se definen por su carácter eminentemente cívico-comunitario. Esta tensión refleja la independencia relativa de las JAC frente al Estado, al tiempo que las somete a las normas y las lógicas administrativas de su reglamentación jurídica. En ello coincide Maldonado (2008), quien destaca la inseparabilidad de los comunales respecto a sus contrapartes, las autoridades estatales. Las JAC también han sido identificadas como organizaciones instrumentales para las prácticas políticas clientelares, ya que al liderar agrupaciones comunitarias son aprovechadas por operadores políticos que comercializan votos y favores, lo que ha producido un deterioro en la percepción sobre estas organizaciones (Leal y Dávila, 1990). También se han identificado problemáticas asociadas a su organización interna, su reconocimiento y la visibilidad de su papel, así como las dificultades para participar en iniciativas productivas que aporten a su sostenibilidad financiera y que les permitan desligarse de prácticas clientelares, así como la

necesidad de fortalecer sus capacidades tanto para mejorar su gestión como para acercarlas a la oferta de servicios y agencias estatales, entre otros (Conpes, 2010). También se ha destacado la potencialidad de las JAC para superar la mera canalización de obras y servicios públicos al trascender hacia movimientos protagonicos en la definición del desarrollo de los territorios (López de Mesa y Gutiérrez, 1997), e incluso, para jugar un papel importante en luchas y movimientos sociales (Archila, 2003).

En el departamento de Nariño, al sur del país, los esfuerzos por involucrar organizaciones de base como las JAC en procesos de planificación y desarrollo son notables. Allí, tanto administraciones de nivel municipal como departamental, y programas como los desarrollados por la Fundación Suyusama de la Compañía de Jesús, y otras organizaciones no gubernamentales, han promovido y acompañado a las organizaciones comunales en procesos de participación e incidencia política, en la planificación del desarrollo y en la sostenibilidad regional. En este contexto, procesos como los cabildos abiertos rurales iniciados en 1995, y los urbanos en 2001, así como los de planeación y presupuesto participativo de la ciudad de Pasto, capital del departamento, son considerados un valor importante en el orden local y regional, gracias a que han acudido a mecanismos de democracia directa que facilitan el relacionamiento de las organizaciones nucleares con instancias públicas (Fundación Social, 2010). De allí que algunos como Trujillo Noguera señalen un antes y un después de estos ejercicios, al resaltar que “antes de la llegada de los gobiernos alternativos a las administraciones locales, los Planes de Desarrollo

eran realizados con una visión tecnocrática, centralista, focalizada en sectores de interés y ante todo desconociendo la realidad de las comunidades, sus imaginarios y su participación en el diseño de los mismos” (2007, p. 17).

En este escenario, las JAC han sido consideradas “pilares” de los precabildos, y de los diferentes procesos de planeación y presupuestación participativas, a tal punto que se han llegado a considerar como “la correa de transmisión necesaria entre sus públicos (el barrio, la vereda) y los demás niveles del proceso (cabildos, [Consejos Territoriales de Planeación] CTP, Concejo y administración municipales)” (Parra, 2002, p. 21). La trascendencia del papel de las JAC en las discusiones sobre los asuntos públicos y en la planeación de desarrollo nariñense adquirió así un reconocimiento tal que incluso Parra Erazo sostiene que “la cultura de las JAC, de corte clientelista, se transformó gradualmente en una opción política para el

bien común y el interés de todos, así fuera en principio circunscrito a su pequeño territorio” (2002, p. 21). A pesar de este reconocimiento a sus labores, en la región y el resto del país persisten dudas sobre la vigencia de las JAC como organizaciones de base fundamentales y sobre el alcance de su incidencia en el proceso de política pública (CONPES, 2010), por lo que resulta interesante explorar las dinámicas organizativas, de relacionamiento e incidencia de las JAC en una región en la que su papel ha alcanzado la relevancia mencionada.

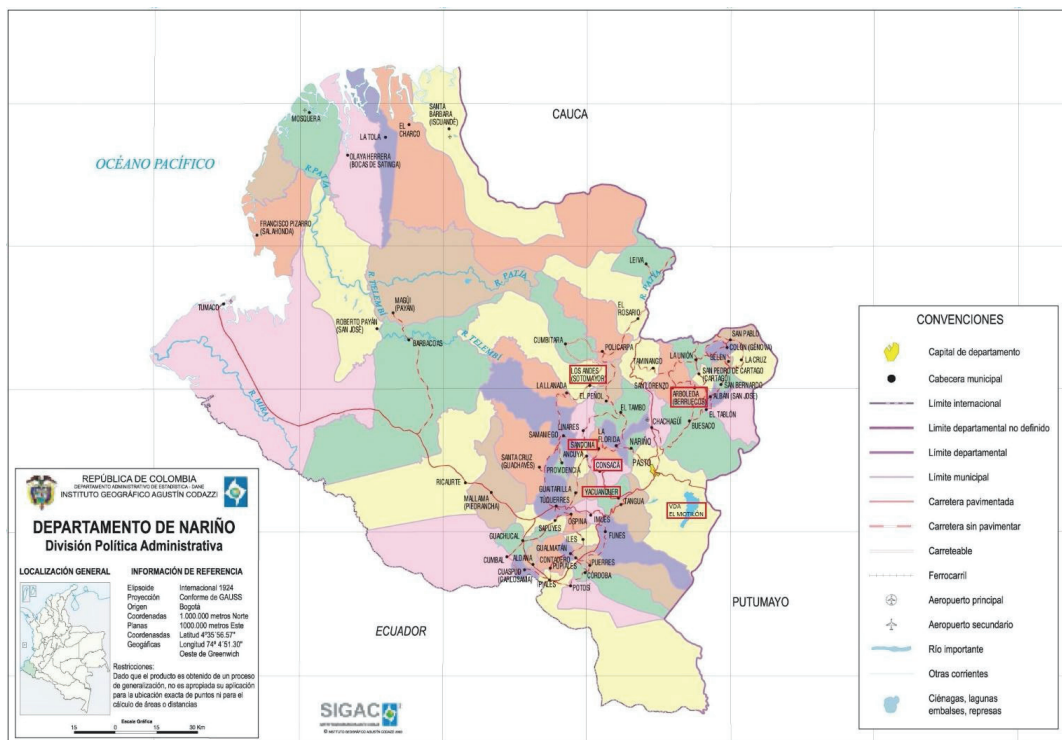
Este artículo presenta los resultados de una investigación que buscó explorar la potencialidad de las JAC para insertarse en el entramado de la gobernanza territorial en comunidades rurales de seis municipios del departamento de Nariño ubicados en zonas donde la Fundación Suyusama de la Compañía de Jesús acompaña organizaciones comunitarias en diferentes iniciativas productivas y

**FIGURA 1. UBICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO EN LA DIVISIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA**



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>

**FIGURA 2. UBICACIÓN DE LOS SEIS TERRITORIOS ESTUDIADOS EN LA DIVISIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**



Fuente: Gobernación del Departamento de Nariño. <http://nariño.gov.co/inicio/index.php/mi-departamento/mapa>

de incidencia en la planeación del desarrollo local. Las comunidades que participaron en esta investigación estuvieron representadas por delegados de los municipios de Arboleda, Consacá, Sandoná, Los Andes-Sotomayor, Yacuanquer, y de la vereda El Motilón en el municipio de Pasto. Los mapas 1 y 2 presentan, respectivamente, la ubicación del departamento de Nariño en Colombia, y la de los seis territorios estudiados en Nariño.

Para alcanzar el objetivo mencionado en el artículo se identificaron, desde la perspectiva de las comunidades, los principales problemas

de gobernanza, así como el papel de las JAC en la gestión de esos asuntos. También se señalan los factores que obstaculizan o facilitan el papel de las JAC como articuladoras de la acción colectiva y como mediadoras entre las comunidades y las autoridades estatales, organismos de cooperación internacional y organizaciones sociales.

El artículo se estructura de la siguiente manera: primero, una introducción, antes formulada. Segundo, se presenta el marco teórico en el que se profundiza sobre las concepciones normativas y analíticas de la go-

bernanza; tercero, se describen algunos referentes históricos y jurídicos del desarrollo de las JAC en Colombia; cuarto, se describe la aproximación metodológica y el desarrollo de la investigación; quinto, se presentan los resultados de la investigación partiendo de la descripción de los casos estudiados, para luego dar paso a un análisis transversal de los factores que facilitan u obstaculizan la incidencia de las JAC en la gestión de los problemas de gobernanza en los municipios estudiados; sexto, se presentan unas conclusiones y una discusión que problematiza las perspectivas normativas de gobernanza que desconocen las dinámicas y los desbalances de las relaciones Estado-sociedad en el contexto rural.

#### **MARCO TEÓRICO: ENTRE EL CARÁCTER NORMATIVO Y LA POTENCIALIDAD ANALÍTICA DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

Para explorar la potencialidad de las JAC en los seis casos estudiados, se acudió al concepto de gobernanza, del cual se distinguen su carácter normativo, por un lado, y su potencialidad analítica, por otro. El concepto responde a un momento histórico específico y representa un avance respecto a otras maneras de entender el gobierno, la administración y la gestión de los asuntos públicos. Esto se debe a que las perspectivas precedentes, la de la administración pública tradicional de mediados del siglo xx y la subsecuente nueva gestión pública, se agotaron como modelos de respuesta a los problemas públicos y contextos sociales del siglo xxi.

La administración pública tradicional, sustentada en la racionalidad burocrático-legal weberiana, centra su mirada en el diseño

jerárquico de las organizaciones públicas, el imperio de la ley como fuente de la actuación gubernamental, la actuación amoral de los funcionarios públicos y la centralidad del papel del Estado en la producción y provisión de bienes y servicios públicos, entre otros (Aguilar, 2006; Denhardt y Baker, 2007; Osborne, 2010). Múltiples críticas a esta manera de entender la acción pública se basaron en una visión paquidérmica de las organizaciones estatales, en la racionalidad administrativa de sus funcionarios, en el exagerado gasto del Estado de bienestar y en la falta de soluciones a los problemas sociales, entre otros (Denhardt y Baker, 2007; Estrada, 2008). Por ello, el movimiento por la nueva gestión pública buscó superar estos problemas a través de la reducción del tamaño del Estado, incorporar lecciones del sector privado en el público, la promoción de la innovación, la descentralización, el uso de indicadores de desempeño, la atención a los costos, el uso de ciclos de planificación y control, la contratación externa, la mejora en la calidad de los servicios, y contar con funcionarios más capacitados, con mayor flexibilidad y creatividad (Aguilar, 2006; Kolthoff, Huberts y van den Heuvel, 2007; Osborne, 2010). Este modelo resulta del proyecto político neoliberal que, a su turno, es considerado por varios autores como un proyecto político y económico de clase y carácter transnacional cuyas manifestaciones más concretas se expresan en la implementación de una nueva estrategia de acumulación capitalista denominada común y colonialmente: de “desarrollo” (Puello-Socarrrás, 2015). El mencionado desarrollo se impuso a los países denominados por Estados Unidos como subdesarrollados a partir del fin de



la Segunda Guerra Mundial en el año 1944 y, más específicamente, del discurso de posesión del presidente Harry Truman en dicha época desde la cual se ha venido consolidando como modelo de desarrollo y tiene como idea fuerza la producción y reproducción de las relaciones sociales en las sociedades capitalistas, que deben sujetarse al poder y al libre juego de las fuerzas del mercado (Birdsall y Valencia, 2010). Este modelo neoliberal, recreado y propulsado a principios de los años setenta con el golpe de estado a Salvador Allende por parte de lo que se ha conocido como la escuela de los “Chicago Boys” inspirados en las teorías de los padres fundadores del neoliberalismo, Milton Fridman y Friedrich August von Hayek, ha tenido múltiples limitaciones y no ha logrado cumplir las promesas según las cuales el mercado es la institución más eficiente para asignar los recursos en una sociedad y superar el hambre, la pobreza, las injusticias sociales y los desequilibrios y las desigualdades regionales. Esta limitación en grado sumo llevó a que los Estados neoliberales no pudieran cumplir con la solución a los principales problemas públicos y debieran acudir a otros actores sociales, privados, políticos y económicos, para dar lugar a lo que hoy conocemos como gobernanza.

Por ello, desde esa mirada se configura la idea de gobernanza como forma de reapropiación del poder por la élites nacionales y territoriales, y como estrategia cuyo objeto para algunos autores resulta como nuevas formas de acumulación y regulación social a partir de la transferencia relativa de las decisiones, autoridad y responsabilidad sobre bienes y servicios que de la esfera pública se traslada a la privada, comunitaria y territorial (Bustos *et al.*, 2019).

Esto, asociado al paradigma neoliberal, genera las tensiones propias de la incorporación de valores del sector privado en el público y de una exagerada mirada intraorganizacional que no da cuenta del contexto deliberativo en el que se inscribe la pugna por la toma de decisiones públicas.

Para superar estas limitaciones se acudió al concepto de gobernanza pública, que comprende los asuntos públicos como fenómenos complejos ante los que se requiere el concurso tanto del Estado como de sectores privados y sociales para que sea posible alcanzar mejores alternativas de solución a problemas de interés público (Osborne, 2010). Esta perspectiva, ahora interorganizacional, se orienta hacia los actores que concurren en la gestión de asuntos públicos, por lo que las interacciones y la colaboración entre estos se resaltan como elementos centrales. Es decir, el concepto de gobernanza pública parte del reconocimiento de una sociedad plural en la que entramados de actores de diversa naturaleza confluyen en la disputa de valores dispersos y en conflicto para concertar políticas (Aguilar, 2006; Osborne, 2010; Stoker, 1998). Así, aunque los actores colaboran a través de redes, se reconoce la diversidad de valores e intereses, por lo que se generan procesos de disputa y negociación (Osborne, 2010).

Como se observa, aunque la gobernanza es un concepto polisémico que ha estado presente al menos desde el siglo xv (Tabi y Verdon, 2014), en el siglo xxi este da cuenta y se deriva de las transformaciones del Estado, por lo que refleja una mirada específica sobre la relación Estado-sociedad. Para Natera Peral (2005), el concepto se puede entender hoy como resulta-



do del agotamiento del modelo del Estado de bienestar, del giro ideológico hacia el mercado, de las fisuras del Estado como núcleo central de los fenómenos internacionales, y de la profundización de los procesos de globalización, etc.

En ese contexto, el concepto de gobernanza adquiere una connotación normativa asociada a la idea de “buena gobernanza”, “buen gobierno” o “gobernabilidad democrática”. Bajo esta connotación, el concepto alude a las reglas de juego que incentivarían un tipo de interacciones o una forma de ejercer el poder, coincidentes con aquellas promovidas por organismos multilaterales o acuerdos regionales, tales como las que buscan prevenir la corrupción y facilitar la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la participación, entre otros (Nadeem, 2016; Molina, 2007). Al recoger numerosas concepciones de buena gobernanza, Nadeem (2016) identifica como hilo conductor, que esta involucraría instituciones, canales y redes externas al Gobierno que proveen bienes públicos, con la sociedad civil como actor relevante en la participación y el crecimiento económico. Ante esta retórica, Nadeem (2016) plantea una mirada crítica que cuestiona la instrumentalización de la buena gobernanza, ya que adjudicaría la responsabilidad de la pobreza y la exclusión a la incapacidad de las propias comunidades, y no a las dinámicas del modelo económico a mayor escala. Ello explica que, para este autor, la idea de buena gobernanza se asocie con la retórica de la globalización y el proyecto neoliberal, despolitizando la acción comunitaria al ponerla al servicio del mercado.

Sin embargo, también es posible acudir a una connotación más descriptiva de la go-

bernanza que resalta su potencialidad analítica. En esta línea, resulta útil la definición neoinstitucionalista de Kooiman (2010) y Prats (2003), desde la cual la gobernanza se entiende como “los procesos de interacción entre actores estratégicos” (Prats, 2003, p. 243) que, influenciados por las reglas de juego y el contexto particular, condicionan la gobernabilidad. De allí que Prats advierta que “se puede apreciar cómo el concepto de gobernanza es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción son los que son” (2003, p. 423). En esta línea se encuentran Hufty, Báscolo y Bazzani, quienes sostienen que “la gobernanza es un hecho social en sí mismo [...] [y en consecuencia] no puede haber mayor o menor gobernanza” (2006, p. S37), por lo que sugieren que al investigarla se revisen los actores, las normas que condicionan su relacionamiento, los puntos nodales y los procesos. Y es que, si las instituciones son entendidas como reglas de juego formales e informales, se sigue que estas cambian de un lugar a otro, ya que en cada caso los actores cambian y hacen acuerdos que trascienden las normas legales sobre, por ejemplo, los recursos de uso común y la solución de conflictos, etc. En esta línea, por ejemplo, podría ubicarse la amplia literatura suscitada por el trabajo de Ostrom (1990), que explica los acuerdos comunitarios para la administración de recursos de uso común, como el agua, por ejemplo, y que, en consecuencia, se han denominado como estudios sobre la gobernanza del agua (Pacheco-Vega, 2014; Ruiz y Gentes, 2008; Tabi y Verdon, 2014). La misma idea sigue el estudio de acuerdos comunitarios respecto a la administración de otros recursos

de uso común y las tipologías que a partir de allí se proponen (e. g. Duarte, 2015; Álvarez, 2014; Vásquez, 2015). Esta relación con los actores implica pensarlos en los contextos o entornos territoriales, aquellos descentralizados del Estado jerárquico y en una desconcentración de poder de este último para acercar las necesidades y los problemas sobre los bienes comunes en el territorio. Así, el desarrollo territorial se acerca a la gobernanza en tanto, como señala Serrano (2011), en los territorios se encuentran las capacidades endógenas cuyos recursos humanos y materiales permiten potencializar desde la lógica de la cooperación y el sentido de lo público, los propósitos compartidos alrededor de los bienes y servicios públicos en el ámbito territorial. También habría que señalar que, al interior de las visiones territoriales, no solo se presenta una mirada funcionalista y armónica, también aparece como potencialidad el conflicto (no violento), entendiéndolo como una fuente de inclusión social, de resistencias a las novedades o como generador de innovaciones en los procesos de toma de decisión dados los procesos territoriales que involucran más mixturas de visiones que consensos ideales (Torre, 2016).

#### **Algunos referentes históricos y jurídicos de las Juntas de Acción Comunal: entre la reglamentación y la acción cívica**

Aunque ya existían, las JAC fueron reconocidas legalmente a partir de la Ley 19 de 1958 (Valencia, 2009), lo que ubica su génesis en un contexto histórico y político del país de suma complejidad. A partir de allí, otros hitos describen su desarrollo histórico, como la

Constitución Política de 1991 y sus procesos normativos, los cuales le asignan un papel central en la vida democrática local.

Antes del reconocimiento legal de las JAC, Colombia atravesaba un periodo de enconada violencia política conocido, precisamente, como “La Violencia”. En 1946 termina un periodo de gobiernos liberales que dan paso a un gobierno conservador durante el que las banderas de estos partidos, liberal o conservador, se enarbolaban para eliminar a los contrarios. En 1948 en Bogotá, la capital del país, el candidato presidencial liberal Jorge Eliecer Gaitán es asesinado, lo que enciende una gran revuelta conocida como “el bogotazo”. En adelante, la violencia partidista se extiende por todo el país. En 1953, las guerrillas liberales entregan las armas, pero luego sus líderes son asesinados y la conflictividad es enfrentada por las élites a través de un pacto político de alternancia en el poder conocido como el Frente Nacional, que comprende el periodo 1958-1974. Es en este contexto en el que se institucionalizan las JAC, por lo que su reconocimiento se entiende también como un mecanismo más de contención del conflicto rural, y de control y cooptación de las organizaciones comunitarias (Valencia, 2009). Se esperaba que en lo local los gobiernos acudieran a la cooperación de las JAC para la construcción y adecuación de restaurantes escolares y populares, gestionar los recursos hídricos, promover el desarrollo agrícola, construir y mantener viviendas y carreteras, y otras actividades culturales y sociales (Ley 19 de 1958, art. 23).

Con estos encargos, las JAC tuvieron un papel importante en la prestación de servicios públicos y la realización de obras, lo cual se

dinamizaba con recursos asignados por el Gobierno a través del Decreto 2119 de 1964 (CONPES, 2010). Con los años se fue desarrollando la regulación de estos organismos y se fueron creando instancias gubernamentales para su coordinación; algunas normas relacionadas con esta reglamentación de las JAC incluyen los decretos 239 y 1761 de 1959, el Decreto Ley 3159 de 1968, el Decreto 2070 de 1969, el Decreto Ley 126 de 1976, el Decreto 1930 de 1979, el 300 de 1987, y la Ley 52 de 1990 (CONPES, 2010; Valencia, 2009). En general, según su posibilidad de financiación y relacionamiento con élites locales, en el desarrollo de las JAC se han identificado etapas de autogestión, clientelización, crisis y reconstrucción (Cardona, 2010; CONPES, 2010).

Con el nuevo pacto de la Constitución Política de 1991, el espacio de la organización comunitaria sigue vigente, considerando que esta se fundamenta en la naturaleza social y democrática del Estado, en su carácter participativo y plural, y en su amplio catálogo de derechos. Específicamente, el artículo 38 define como derecho fundamental la “libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, y el artículo 103 sobre la participación democrática señala que el Estado promoverá organizaciones de diversa índole, como las cívicas y comunitarias. Estas normas se desarrollan en las leyes y los decretos que han regulado la acción comunal, tales como la Ley 136 de 1994, el Decreto 2150 de 1995, las leyes 743 y 753 de 2002, el Decreto 2350 de 2003, y el Decreto 890 de 2008 (CONPES, 2010) (para una revisión más extensa ver

Valencia, 2009). En general, la legislación ha establecido como organismos de acción comunal de primer grado a las JAC y a las Juntas de Vivienda Comunitaria, como de segundo grado a las asociaciones de JAC, como de tercer grado a las federaciones departamentales, y como de cuarto grado a la confederación nacional de JAC. Específicamente, las JAC se definen como la

... organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. (CONPES, 2010, p. 3)

Las JAC las pueden constituir un número mínimo de residentes de un territorio mayores de 14 años, así: en veredas o caseríos, que son territorios rurales con población dispersa, las pueden crear al menos 20 personas; donde no exista delimitación por barrios, 30 personas; en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía, 50 personas; y en barrios, conjunto residenciales, sectores o etapas, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D.C., 75 personas (Decreto 2350 de 2003). Todos los afiliados constituyen la asamblea general, que es su máximo organismo y que escoge una junta directiva o consejo comunal, generalmente conformada por, al menos, un presidente, un vicepresidente y un tesorero. Las JAC también pueden conformar comisiones de trabajo, así como una comisión de convivencia y conciliación.

## METODOLOGÍA

Entre 2014 y 2016 trabajamos conjuntamente con comunidades de seis territorios del departamento de Nariño para llevar a cabo un estudio de caso múltiple de dichos territorios. La metodología de estudio de caso nos permitió realizar un acercamiento profundo para comprender la complejidad de la realidad territorial (Creswell, 2012), lo cual era fundamental para entender las dinámicas de interacción de los actores y el papel de las JAC en el entorno de su actuación: el municipio. Al estudiar múltiples casos, su comparación permite identificar elementos comunes que pudieran, a pesar de su especificidad, ser considerados como transversales, agregando una mayor confianza sobre los hallazgos identificados (Miles *et al.*, 2014).

La investigación participativa basada en la comunidad fue la aproximación ideal para alcanzar los objetivos propuestos. Esta es un tipo de investigación que involucra a los participantes en procesos que abordan problemas o necesidades de interés comunitario (Strand *et al.*, 2003), tiene un carácter colaborativo que válida múltiples fuentes de información, reconoce el conocimiento de los participantes, y tiene como fin ulterior el cambio social, por lo que además de la generación de conocimiento, busca beneficiar a los involucrados, especialmente a las comunidades participantes (Peterson, 2009; Schaffer, 2012; Strand *et al.*, 2003). Por ello, se partió de la valoración del conocimiento de los participantes y de reconocer que la gobernanza rural estaba condicionada por el contexto, que dependía de la percepción de los actores sobre ellos mismos, sobre los otros y sobre sus relaciones, lo que

hacía indispensable acudir a los propios protagonistas para que revisaran su situación y pensarán sus posibilidades de cambio.

En la selección de los municipios se incluyó un territorio de cada una de las zonas en donde la Fundación Suyusama, de la Compañía de Jesús, acompaña organizaciones comunitarias en procesos de fortalecimiento de capacidades e incidencia en la sostenibilidad regional, por tanto, la muestra es de tipo aleatorio fundamentado en el criterio de selección señalado; adicionalmente, estos municipios fueron reconocidos por la Gobernación de Nariño como experiencias exitosas de planeación y participación en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal. El encuentro de las comunidades se dio a través de mediadores de la comunidad que, a su vez, se vinculan en labores con el programa Suyusama, para hacer posible un acercamiento y la creación de confianza ya desarrollada en el trabajo regional. Asimismo, se diseñaron diferentes instrumentos para la recolección de información, particularmente entrevistas semiestructuradas y mapas de red, que previo pilotaje fueron implementados a partir de talleres participativos. En estos, la información oral se incorporó a los mapas de redes con el objetivo de integrar las voces en un medio tangible y visible que permita un mayor diálogo. En estos talleres participativos, los miembros de las JAC de cada territorio identificaban los principales problemas de gobernanza, las redes de actores alrededor de esos asuntos, y el papel de las JAC, al tiempo que reflexionaban sobre los factores que entorpecían o favorecían dicho papel. Se realizaron en total 12 talleres participativos, 6 de los cuales sirvieron para

revisar y validar los hallazgos por parte de las comunidades. En estos talleres participaron alrededor de un centenar de representantes de 57 organizaciones, comités o escenarios de participación comunitarios: en el Motilón participaron miembros de 3 organizaciones, en Yacuanquer de 6, en Arboleda de 7, en Consacá de 9 espacios diferentes, en Sandoná de 14, y en Andes-Sotomayor de 18. De allí que estos ejercicios no solo contribuyeran a la reflexión sobre la situación de la organización comunitaria, sino que facilitaran su propia interacción y articulación. La información obtenida se complementó y contrastó con entrevistas semiestructuradas a más de 20 actores locales relevantes por su conocimiento sobre las JAC, o por su interacción con ellas (tales como personeros, párrocos y diversos funcionarios de las administraciones municipales), y a través de tres grupos focales con JAC particulares. Para buscar cierta comparabilidad, se utilizó un diseño estandarizado de estos instrumentos, aunque las particularidades de cada territorio obligaron a la variación en el número de participantes en los talleres, el número de entrevistas, entre otros.

El trabajo enfrentó los retos tradicionales de este tipo de investigación (Munck, 2014; Strand *et al.*, 2003; Hollander, 2011; Kral y Allen, 2016), además de coincidir con diferentes eventos electorales que dificultaron la recolección de información. A pesar de ello, el número de participantes, de organizaciones representadas y de casos, así como la diversidad de fuentes de información, su contraste, y la revisión de lo encontrado por parte de las comunidades, son todos elementos que contribuyen a fortalecer la validez del trabajo.

## RESULTADOS Y ANÁLISIS

Los casos: seis territorios, sus organizaciones comunitarias y los asuntos de gobernanza

Las comunidades de los seis territorios participantes son fundamentalmente campesinas e indígenas, dedicadas en general a actividades agrícolas o de turismo. Los municipios escogidos en general cuentan con poblaciones que oscilan entre los 7000 y 25.000 habitantes, por lo que legalmente se identifican como municipios de categoría 6, es decir, pequeños en población y con escasos recursos financieros, tal como el 88 % de los 1101 municipios del país y como el 95 % de los 64 municipios de Nariño (DNP, 2016). El caso de la vereda El Motilón debe señalarse aparte por cuanto se encuentra dentro de la jurisdicción del municipio de Pasto, capital del departamento, aunque también se ubica en una zona rural, geográficamente separada del centro urbano, en inmediaciones de la laguna de La Cocha, humedal de importancia internacional ubicado en el Parque Natural Nacional Santuario de Flora y Fauna Isla de la Corota. La tabla 1 sintetiza los principales rasgos de los seis territorios y sus problemas de gobernanza, así como las organizaciones comunitarias y otros actores locales relacionados con la gestión de esos asuntos.

A propósito de los problemas señalados, las comunidades reflexionaron sobre el papel de las JAC, su relacionamiento y su incidencia en la definición de políticas o intervenciones para la solución de estos problemas. Por supuesto, hay elementos particulares que responden al contexto de cada territorio. Por ejemplo, mientras la promoción del turismo es

TABLA 1. SÍNTESIS DE LOS CASOS ESTUDIADOS

Territorio/ (Población total, urbana y rural)	Vocación productiva, principales actividades económicas	Problemas de gobernanza identificados por participantes	Organizaciones comunitarias y actores (identificados por participantes) que inci- den en la gestión de asuntos públicos
Arboleda 7442 hab., 1011 urbano 6431 rural	Agrícola: café, plátano, fique y en menor medida caña panelera, maíz, frijol, frutales como cítricos y lulo, y tubérculos como yuca Pecuaria: ganado bovino, pollos y cerdos	- Saneamiento básico: planta de tratamiento de aguas - Proyectos productivos alternativos al café - Atención en salud - Manejo del agua y zonas de protección de microcuencas - Minería	- 34 JAC - Veedurías ciudadanas - Asociaciones de productores (café, mora, fique) - Juntas administradoras de acueductos - Autoridades/funcionarios municipales según sector - En el ámbito regional: FUNDESUMA, CIMA, Gobernación y Corponariño
Consacá 9296 hab., 1811 urbano 7575 rural Especialmente veredas Bomboná y Cariaco Bajo	Producción de café, caña de azúcar, frutales, frijol, plátano, maíz, maní y hortalizas, y en lo pecuario bovinos, equinos, porcinos, caprinos, avícolas y piscicultura Producción artesanal de alfarería y sombreros	- Mantenimiento de vías - Acueducto - Seguridad y convivencia	- 33 JAC - 2 comités de cafeteros - 1 organización de paneleros - 20 Juntas administradoras de acueducto - 1 organización de desplazados - 2 organizaciones de vivienda - 3 Juntas de padres de familia - Autoridades y funcionarios públicos según sector (Policía, Defensoría, Alcalde, Concejales, Gobernación, entidades del orden nacional como Ministerios, etc.)
Los Andes- Sotomayor 19414 hab., 7662 urbano 11752 rural	Agrícola: café, plátano, maíz y caña de azúcar. Minera: oro de filón y de veta	- Atención en salud - Apoyo a actividades campesinas - Mantenimiento de vías de acceso	- 28 JAC rurales y 6 urbanas 8 organizaciones de víctimas del conflicto. - Asociaciones de productores
Sandoná 25.685 hab., 11892 urbano 13792 rural	Cultivos de caña y café, y otros como plátano, maíz, yuca, frijol arbustivo, tomate de mesa y frutales Producción de ganado, pollos y cuyes Recursos naturales de páramo, bosques y cuencas hídricas	- Gestión del medio ambiente, especialmente recuperación de cuencas hídricas y reforestación - Actividades económicas: cultivo de café, caña panelera y artesanías	- 16 JAC urbanas y 39 rurales. - 32 veedurías ciudadanas - 5 organizaciones culturales (danza, música teatro) - Cooperativas de artesanos/as - Comité de cafeteros, cooperativas y comercializadores - Autoridades y funcionarios públicos según sector (Corponariño, Alcaldía, Gobernación, entidades nacionales como Ministerios, etc.)
Yacuanquer 10.678 hab., 2702 urbano 7976 rural	Crianza de especies menores: cuyes, conejos, pollos y peces. Ganado bovino, porcino y vacuno. Explotación minera de arena en 41 minas.	- Vías - Suministro de agua - Fomento de actividades deportivas y culturales	- 30 JAC (29 rurales y 1 urbana) - 13 Juntas Administradoras del Agua - 23 Juntas de Padres de Familia. - Asociación Tierra Andina - Aso orquídea - 3 asociaciones de distrito de riego - Asociación Agroecológica Nuevas raíces
Vereda el Motilón N/I, Zona rural dispersa	Turismo alrededor de la laguna Huertas caseras	- Vías y acceso - Fomento de turismo - Acueducto	- 1 Junta de Acción Comunal - 2 Asociaciones para el fomento del turismo - Autoridades locales y regionales - ONG

Fuente: elaboración propia con información de los talleres comunitarios y de los Planes de Desarrollo Municipal 2016- 2019 de cada uno de los municipios. <http://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/gestion-administrativa/planes-programas-y-politicas/529-planes-de-desarrollo-municipales>

fundamental para la comunidad de El Motilón, para Arboleda lo es la minería a gran escala o los recursos hídricos, para Andes-Sotomayor es la atención en salud, y para Sandoná son el agua y el desarrollo económico. El papel de las JAC también varía, mientras en Consacá hay una ruptura en las relaciones entre algunas JAC y el gobierno municipal, en Arboleda hay un activismo motivado por las amenazas externas a la explotación de recursos naturales, y en Sandoná se ve una relación estrecha con el gobierno local.

A pesar de estos elementos peculiares, también es posible señalar algunos factores transversales que inciden en la potencialidad de las JAC para insertarse en las redes de gobernanza local.

#### **Una mirada transversal a la potencialidad de las JAC**

El análisis transversal de los factores que condicionan la potencialidad de las 57 organizaciones comunitarias representadas por los participantes de los seis territorios estudiados, se presenta alrededor de cuatro dimensiones, a saber: las dinámicas intraorganizacionales de las JAC, las capacidades de sus miembros, las dinámicas de relacionamiento con otros actores, y el papel de la regulación legal. La tabla 2 presenta una síntesis de los factores identificados agrupados en dichas dimensiones, y, posteriormente, se discuten aquellos factores que no solo tuvieron mayor prevalencia, sino que además fueron identificados como centrales por su influencia en las dinámicas organizativas y de relacionamiento de las JAC. Entre estos se destacan el dilema de los lide-

razgos que se debaten entre la confianza y el personalismo, el traslapo de la lógica sectorial gubernamental a la organización comunitaria, el lastre de la racionalidad burocrática estatal, el amplio desbalance que condiciona las relaciones entre autoridades gubernamentales y organizaciones comunitarias, y la oportunidad que representan tanto la institución tradicional de la minga como la agregación de intereses con otras organizaciones.

Los casos señalan que algunas dinámicas intraorganizacionales de las JAC, tales como el ejercicio del liderazgo, afectan el relacionamiento interno y su potencialidad de incidencia hacia afuera. Aunque la lógica de la representación a través de la elección de dignatarios ocasionalmente refleja la confianza entre los miembros de las JAC, en general conduce a una perenne tensión entre miembros y representantes, al aislamiento de estos últimos y al ejercicio de un liderazgo personalista.

Efectivamente, hay liderazgos que dinamizan la acción colectiva alrededor de asuntos de interés común tales como la defensa de los recursos naturales o el llamado a la “minga” para realizar mejoras en vías o acueductos. Así, las dinámicas colectivas y el funcionamiento armónico al interior de las organizaciones comunitarias crean condiciones favorables para actuar de manera solidaria, para concentrar la gestión en el desarrollo de iniciativas públicas, y para percibirse como un colectivo cohesionado alrededor de propuestas o procesos. Ello contribuye al empoderamiento y la capacidad de interlocución con otros actores hacia afuera.

Sin embargo, se observa que las lógicas de representación generalmente derivan en



**TABLA 2. DIMENSIONES Y FACTORES QUE AFECTAN LA POTENCIALIDAD DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL (JAC) EN LOS SEIS TERRITORIOS ESTUDIADOS**

Dimensiones	Factores
Dinámicas intraorganizacionales	El dilema del liderazgo, entre la confianza y el personalismo Relevos generacionales Apatía Percepción sobre el éxito de la organización Confianza Múltiple membresía de los afiliados Nostalgia del pasado La institución de las mingas
Capacidades	De gestión De conocimiento y dominio legal Para la coproducción
Relacionamiento	Estrategias: confrontación y disputa, o fortalecimiento de relaciones informales Asociaciones de JAC como oportunidad Traslado de lógica sectorial/vertical estatal vs. Mirada territorial/horizontal de las JAC Las amenazas a los recursos naturales Instrumentalización de las JAC en redes de clientelismo político
Regulación	El papel de las normas, entre la legitimidad y la coacción legal El lastre de racionalidad burocrática

Fuente: elaboración propia.

dinámicas que afectan las relaciones entre los miembros de las organizaciones. Aunque la potestad de representación de las/los presidentes de las JAC refleja una cierta confianza en ellos, con frecuencia su gestión es objeto de sospecha, bajo reconocimiento o reclamo por una mayor rendición de cuentas. Ello parece obedecer a que, más allá de la esporádica creación de comisiones de trabajo, la gestión de las JAC es delegada casi en su totalidad a la figura del presidente(a), lo que la convierte en una responsabilidad más individual que colectiva. De allí que, como se observó repetidamente, el liderazgo en las JAC se ejerza de manera solitaria, casi aislada. Los dignatarios o representantes experimentan una carga sobre su tiempo, sus recursos y su tranquilidad que, sin embargo, no perciben compensarse con el

bajo reconocimiento, el cuestionamiento y la apatía de otros miembros. Así, las lógicas de representación suelen derivar en liderazgos personalistas y en dudas sobre la confianza entre sus miembros, por lo que la promoción de la solidaridad y la acción colectiva también se afectan.

Por otra parte, se evidencia que la acción estatal en los territorios se desarrolla desde una lógica sectorial y especializada que se traslapa al ámbito comunitario, lo que genera un reto para las JAC que, por el contrario, tienen una perspectiva horizontal y comprensiva de los asuntos territoriales. La especialización de la participación comunitaria se materializa en la creación de nuevas instancias, diferentes a las JAC, que surgen como resultado de la variedad de iniciativas, especialmente gu-

bernamentales, sobre temas específicos; por ejemplo, aquellas creadas para la promoción de actividades económicas particulares, como el turismo, o las relacionadas con el manejo y la protección del agua u otros recursos naturales. En lugar de acudir a organizaciones existentes como las JAC, ante cada nuevo asunto se crea un nuevo espacio u organización que responde a los fines y dinámicas del sector relacionado. Ello contrasta con la diversidad de asuntos en los que las JAC tienen interés, tal como se observa en la tabla 1. En este contexto, las nuevas instancias copan el espacio de las JAC, o unas y otras compiten por la representación comunitaria en la gestión de esos asuntos. En cualquier caso, la proliferación de organizaciones comunitarias especializadas que comparten el ámbito territorial de acción y sus miembros con las JAC, termina por restringir e incluso cuestionar el papel de estas en la gestión y articulación de los intereses locales, insertándolas en un entramado que implica una burocracia hacia arriba y una ilegitimidad y competencia de representación sectorial hacia abajo.

Además, el lastre de la racionalidad burocrática estatal trasciende a la esfera comunitaria e impregna sus dinámicas organizativas. En línea con lo señalado sobre la tensión a la que se someten las JAC por su inseparabilidad del Estado a pesar de su carácter cívico, se evidenció que esta tensión se instrumentaliza a través de la regulación de la organización comunitaria por parte del Estado. Como una oficina pública al estilo weberiano, el Estado demanda que las comunidades y sus líderes naveguen sabiamente por los entramados legales que legitiman, moldean y direccionan

su existencia y su acción. Se observó que el conocimiento de la normatividad y el desarrollo de procesos legales entorpecía de manera sensible la organización interna, los procesos y el relacionamiento de las JAC. En algunos casos, se identificaron incluso situaciones de “parálisis organizacional” por cuenta del desconocimiento y la dificultad en el dominio y trámite de ciertos procesos legales. Mientras estas dificultades aquejan a las JAC, otras actividades de interés comunitario son relegadas a un segundo plano. En otras ocasiones, las comunidades muestran desconfianza ante las decisiones e interpretaciones legales de las autoridades locales, pero temen actuar en cualquier sentido ante su propio desconocimiento de la normatividad. Más allá de las iniciativas tendientes al fortalecimiento de capacidades que, por supuesto, pueden contribuir a superar estos obstáculos, mucho más se requiere para desafiar la enraizada racionalidad burocrática impuesta desde la esfera estatal y que no solo regula, sino que además contiene la acción colectiva comunitaria.

Esta situación también hace evidente el amplio desbalance que condiciona las relaciones entre autoridades gubernamentales y JAC. El poder de los gobiernos y las élites locales sigue siendo abrumador frente a la acción comunitaria, por lo que las JAC se ven obligadas a pensar en estrategias de aproximación a las autoridades que dan cuenta de esos desbalances de poder, bien a través de estrategias de confrontación o bien con acciones más propias del cabildeo, o incluso de aparentes prácticas clientelares. Paradójicamente, la incidencia de las JAC parece estar mediada más por el favor o las relaciones personales con las autoridades

gubernamentales, y no tanto por reglas formales de relacionamiento y gestión.

Antes estos retos, las JAC han encontrado mecanismos que les permiten construir dinámicas y lógicas de organización propias. En los seis municipios del estudio sobrevive la práctica sociocultural de la minga, una suerte de asamblea que las comunidades indígenas convocan para realizar obras y actividades de beneficio común. Esta institución antecede a las JAC y aglutina a las comunidades como parte de sus tradiciones apreciadas, lo que contribuye a reforzar la confianza, la solidaridad y la reciprocidad. Las mingas hacen parte de los hitos y las prácticas sobre las que las comunidades fundan las acciones futuras, por ello las comunidades las siguen convocando con diferentes propósitos (pavimentación de vías, mantenimiento de acueductos, etc.), y, en ocasiones, acuden a incentivos tanto positivos como negativos (restringir el uso del agua, por ejemplo) para motivar la participación, pero en general sigue siendo una estrategia relevante de la acción colectiva local, más aún por cuanto su carácter de asamblea desconoce los liderazgos personalistas y su uso no se limita ni responde a lógicas sectoriales ni burocráticas.

En este estudio también se evidenció, como se ha visto también en el caso de organizaciones comunitarias similares en países vecinos (Martínez, 2006), que la agregación de intereses a través de las organizaciones de segundo nivel, es decir, las asociaciones de JAC conocidas como Asojuntas, constituyen una oportunidad para su fortalecimiento e incidencia. En Arboleda, la amenaza de la explotación de recursos a través de proyectos mineros desencadenó la participación de múltiples actores,

incluyendo la colaboración de JAC a nivel local y regional. Por ello, se observó que estos espacios juegan un papel clave para el intercambio de información y experiencias, la integración y articulación de esfuerzos, y, más aún, para fortalecer la incidencia comunitaria sobre las decisiones y el seguimiento de política pública en un contexto local y regional.

## CONCLUSIONES

Los casos estudiados muestran que las organizaciones comunitarias de los seis territorios rurales de Nariño, a pesar de haber sido reconocidas en el pasado por su dinamismo en procesos de planeación del desarrollo territorial, no son ajenas a retos internos y externos que, en general, condicionan su capacidad para incidir en la gestión de los asuntos de gobernanza local. Estos retos sugieren cuestionamientos de fondo sobre las relaciones Estado-sociedad en el contexto rural.

En general, la acción de las JAC se caracteriza por la tensión entre la lógica sectorial y burocrática que trasciende la esfera estatal para imponerse en el ámbito comunitario, por un lado, y la lógica horizontal, territorial y cívica comunitaria por el otro. Ello deriva en una constante confrontación Estado-sociedad, o en la adaptación comunitaria a lógicas que puedan instrumentalizar para la consecución de objetivos de corto plazo. En todo caso, instituciones como las mingas y las organizaciones de segundo nivel aparecen como alternativas útiles para romper las lógicas que contiene la acción comunitaria.

Así, las relaciones Estado-sociedad en las comunidades rurales que participaron en este

trabajo demuestran la perenne centralidad del Estado respecto a sus contrapartes de la organización comunitaria. Esa imposición, que es posible gracias al lastre de la racionalidad burocrática y las lógicas sectoriales, se contrapone a la pretensión de impulsar dinámicas propias de la denominada nueva gestión pública y de la llamada gobernanza democrática. La experiencia refleja que, contrario al discurso normativo de esa gobernanza democrática y de la colaboración, las relaciones Estado-sociedad en la Colombia rural siguen caracterizándose por la contención de la participación ciudadana y la incidencia de las organizaciones comunitarias en el desarrollo y la democracia rural.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez-Icaza Longoria, P. (2014). El uso y la conservación de la biodiversidad en propiedades colectivas. Una propuesta de tipología sobre los niveles de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (especial), 199-226.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) y Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).
- Birdsall, N. y Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus. Assessing damage Brand* [Policy Research Working Paper (WPS5316)]. World Bank.
- Borrero García, C. (1989). Acción comunal y política estatal: ¿Un matrimonio indisoluble? *Documentos ocasionales*, 57. Cinep.
- Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Cardona Moreno, G. (2010). *Acción comunal cincuenta años, vista desde sus congresos nacionales: un sueño auténtico de derechos y de democracia popular*. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC. <http://suba.jacbogota.gov.co/11080/images/DOCUMENTOS/Congresos.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2010). *Documento Conpes 3661. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3661.pdf>
- Contreras, O. R. (2017). Empoderamiento campesino y desarrollo local. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 4, 55-68.
- Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.) Sage.
- Denhardt, R. B. y Baker, D. L. (2007). Five great issues in organization theory. En J. Rabin, W. Bartley Hildreth y G. J. Miller (Eds.), *Handbook of public administration* (3 ed., pp. 121-147). Taylor & Francis.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (Cartografía). (2017). *División política administrativa de Colombia*. <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016). *Desempeño fiscal municipal 2015*. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

- Duarte, C. (2015). Los macromodelos de la gobernanza indígena colombiana: un análisis socioespacial a los conflictos territoriales del multiculturalismo operativo colombiano. *Maguaré* 29(1), 181-234.
- Estrada, F. (2008). Economía y racionalidad de las organizaciones. Los aportes de Herbert A. Simon. *Revista de Estudios Sociales*, 31, 84-103.
- Fundación Social (2010). *Los planes de vida, una visión compartida del desarrollo. Sistematización de una experiencia de gestión participativa del desarrollo con énfasis de vida en el Corredor Oriental del municipio de Pasto, Nariño, Colombia*. Fundación Social. [http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0818/6\\_FS\\_PLA.pdf](http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0818/6_FS_PLA.pdf)
- Gobernación Departamento de Nariño (Cartografía) (2017). *División Política Administrativa del Departamento de Nariño*. <http://nariño.gov.co/inicio/index.php/mi-departamento/mapa>
- Gobernación Departamento de Nariño (2017). *Planes de Desarrollo Municipales 2016-2019*. <http://xn--nario-rtg.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/gestion-administrativa/planes-programas-y-politicas/529-planes-de-desarrollo-municipales>
- Hollander, J. B. (2011). Keeping control: the paradox of scholarly community-based research in community development. *Community Development Journal*, 46(2), 265-272.
- Hufty, M., Báscolo, E. y Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública*, 22, S35-S45.
- Kolthoff, E., Huberts, L. y van den Heuvel, H. (2007). The ethics of new public management: Is integrity at stake? *Public Administration Quarterly*, 30(4), 399-439.
- Kooiman, J. (2010). Governance and governability. En S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 72-86). Routledge.
- Kral, M. J. y Allen, J. (2016). Community-based participatory action research. En L. A. Jason y D. S. Glenwick (Eds.), *Handbook of methodological approaches to community-based research. Qualitative, quantitative, and mixed methods* (pp. 253-262). Oxford University Press.
- Leal Buitrago, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo y Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri).
- López De Mesa, B. E. y Gutiérrez Tamayo, A. L. (1997). *La acción comunal: entre la tradición, la modernización y la democratización*. Instituto María Cano.
- Maldonado, J. C. (2008). La Acción Comunal en el municipio de San Gil: entre la institución y el movimiento social (Trabajo de Grado, Pontificia Universidad Javeriana). <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis175.pdf>
- Martínez Valle, L. (2006). Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural. En H. C. Grammont, *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (pp. 107-132). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C04MValle.pdf>
- Miles, M. B., Huberman, A. M. y Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage.
- Molina Blandón, Y. (2007). La gobernabilidad en las Américas. En D. Brunelle (Comp.), *Gobernabilidad y democracia en las Américas. Teorías y prácticas* (pp. 59-88). Organización Universitaria Interamericana, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.

- Munck, R. (2014). Community-based research: Genealogy and prospects. En R. Munck, L. McIlrath y R. Tandon, *Higher Education and Community-Based Research* (pp. 1-8). Palgrave MacMillan.
- Nadeem, M. (2016). Analyzing good governance and decentralization in developing countries. *Journal of Political Sciences and Public Affairs*, 4(3), 209. doi:10.4172/2332-0761.1000209
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755-791.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction. The (new) public governance: A suitable case for treatment. En S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pacheco-Vega, R. (2014). Ostrom y la gobernanza del agua en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (num. Especial), 137-166.
- Parra Erazo, O. (2002). *Plan y presupuesto participativo: sistematización de una experiencia* (Documento de Consultoría). <http://siare.clad.org/full-text/1984005.pdf>
- Peterson, T. H. (2009). Engaged scholarship: Reflections and research on the pedagogy of social change. *Teaching in Higher Education*, 14(5), 541-552. doi:10.1080/13562510903186741
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.
- Puello-Socarrás, J. F. (2015). Neoliberalismo, antiliberalismo, nuevo liberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas en Suramérica (1973-2015). En V. Rojas (Coord.), *Neoliberalismo en América Latina: crisis, tendencias y alternativas*. Biblioteca digital del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20151203044203/Neoliberalismo.pdf>
- Ruiz, S. A. y Gentes, I. G. (2008). Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia. *ERLACS*, 85, 41-59.
- Schaffer, R. H. (2012). Nonprofit and university strategic partnerships to strengthen the sector. *Nonprofit Management and Leadership*, 23(1), 105-119.
- Serrano, C. (2011) *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/13596570249.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf)
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Strand, K., Marullo, S., Cutforth, N., Stoecker, R. y Donohue, P. (2003). Principles of best practice for Community-Based Research. *Michigan Journal of Community Service Learning*, 9(3), 5-15.
- Tabi, M. T. y Verdon, D. (2014). Herramientas de gestión del desempeño del nuevo servicio público y gobernanza del agua pública: las principales lecciones extraídas de la investigación-acción llevada a cabo en un entorno urbano. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 80(1), 224-246.
- Torre, A. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios. *Revista Geográfica de Valparaíso*, (53), 07-22.
- Trujillo Noguera, L. E. (2007). Propuesta para hacer del proceso de presupuestación participativa en el municipio de Pasto, una política social de justicia y equidad con criterios de eficacia económica y eficiencia social [Trabajo de Grado, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP]. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/a6557-%20propuesta%20para%20hacer%20>

del%20proceso%20de%20presupuestacion%20  
participativa%20en%20el%20municipio%20  
de%20pasto%20-%20pag%2061.pdf

Valencia, L. E. (2009). *Historia, realidad y pensamiento  
de la acción comunal en Colombia 1958-2008*.  
Escuela Superior de Administración Pública.

Vásquez García, V. (2015). Manejo forestal comunitario,  
gobernanza y género en Hidalgo, México. *Revista  
Mexicana de Sociología*, 77(4), 611-635.