



4.

**Las organizaciones
comunitarias como
instituciones intermedias:
las juntas de acción comunal
en el municipio de Tenjo**



Las organizaciones comunitarias como instituciones intermedias: las juntas de acción comunal en el municipio de Tenjo*

Por *Martha Milena Bautista Gómez*¹

Introducción

En el escenario político hoy cobra especial importancia la emergencia de nuevos actores que interactúan en el marco de una democracia participativa, fundamentada en una actuante sociedad civil que, en el ejercicio de su ciudadanía, es capaz de incidir en las decisiones públicas, organizándose a través de instituciones intermedias que se constituyen como cuerpos representativos de la comunidad frente al Estado.

En el estudio de estas instituciones intermedias incursionan diferentes identidades colectivas, a través de organizaciones comunitarias de base, que profundizan la democracia participativa mediante la autogestión y la organización de la comunidad para la solución de las demandas sociales.

* Artículo recibido en marzo de 2015

Artículo aprobado en mayo de 2015

¹ Socióloga, Universidad Santo Tomás; Máster en Problemas Sociales, Universidad de Granada, España; Candidata al doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Granada, España. Investigadora social en temas de Gestión Cultural y Desarrollo Rural. Experiencia en el sector académico, en programas sociales con poblaciones vulnerables en áreas rurales, principalmente a través de la coordinación del Programa Misión País Colombia de la Pontificia Universidad Javeriana.

Son estas organizaciones de base, en su función de intermediación entre el Estado y la comunidad como instituciones intermedias, el objeto de estudio del presente artículo. Concretamente se tomará como caso las Juntas de Acción Comunal en el Municipio de Tenjo, Cundinamarca, que tras haber tenido un proceso histórico de gran importancia, muy significativo a nivel nacional a través de en una relación de convergencia con el Estado y la sociedad civil, hoy se encuentra como una organización fragmentada en su tejido organizativo interno, así como en las relaciones que establece con la comunidad y el Estado.

Históricamente, en el ámbito nacional, la mayoría de las organizaciones sociales surgieron en las décadas de los años 60 y 70; en este sentido, las Juntas de Acción Comunal —JAC— nacieron durante el Gobierno de Alberto Lleras Camargo como uno de los programas recomendados por la Comisión Nacional de Rehabilitación y por el primer estudio que se realizó sobre la Violencia en Colombia (1988) a fin de subsanar, a través del fortalecimiento de las organizaciones de base, los efectos de la violencia en muchas regiones del país.

En este orden de ideas, las organizaciones comunitarias adquieren especial importancia y vigencia en el escenario de construcción de paz territorial y reconstrucción social del campo al que se orienta actualmente el país, para lo cual resulta fundamental la vinculación de las dinámicas y prácticas sociales de las comunidades con las políticas del Estado a través de las organizaciones de base.

Las JAC se crearon a través de la Ley 19 de 1958 y luego, con el decreto 1761/59, se estableció la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación. Posteriormente, en 1968, fue creada la Dirección de Integración y Desarrollo de la comunidad —DIGIDEC— y en 1973, la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal —Asojuntas—, que buscaba la interrelación de las JAC a fin de poder incidir en el ámbito municipal (Cantillo, 1988).

A través de las JAC y de Asojuntas se ha establecido un interlocutor válido entre Estado y comunidad para concertar diferentes programas de desarrollo social. Al mismo tiempo, estas han desempeñado un importante rol en la construcción de las obras de infraestructura comunitaria, tales como vías públicas, salud, educación, instalación de servicios domiciliarios, empresas comunales, entre otros, a tal punto que han llegado a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal en el país (Ministerio del Interior, 2010).

Sin embargo, paulatinamente las JAC han ido perdiendo adeptos y credibilidad en sus acciones, de forma que se presenta un descenso en su crecimiento y un agotamiento en muchas de las comunidades en las que han perdido su capacidad de organización colectiva y de movilizar voluntades. No obstante, aún hay muchas otras comunidades rurales, especialmente las que tienen un alto nivel de aislamiento o vulnerabilidad, en las cuales continúan siendo una organización de gran importancia comunitaria. De hecho, de acuerdo con los datos más recientes, existen aproximadamente 45.000 Juntas en todo el territorio nacional (Ministerio del Interior, 1997), con lo cual continúan siendo la organización más representativa en el ámbito rural y en los barrios populares.

La principal problemática de las JAC está asociada a su vinculación con el clientelismo político, lo cual ha puesto en entre dicho su autonomía, pues son utilizadas por el Estado y los partidos políticos como un mecanismo para conseguir votos en las comunidades, tal como lo plantean Camilo Borrero (1989), Francisco Leal y Andrés Dávila (1990). Esto claramente ha sido un elemento de descrédito frente a las comunidades, puesto que sus líderes quedan subordinados a los jefes políticos locales y regionales. Adicionalmente, las JAC poseen otras problemáticas en cuanto a la escasa participación de sus miembros en las instancias legislativas, su escasa formación en la formulación y gestión de proyectos de gran envergadura, así como en su formación técnica y política.

Pese a ello, como lo afirma Fernando Cubides (2006), es muy importante la representatividad que ejercen las JAC en todo el país, así como su capacidad de adaptación a las necesidades del contexto. Aunque son una organización creada desde arriba, encuentran apropiación desde abajo, es decir desde las comunidades, de forma que sobrepasan su función básica y, en muchos casos, se institucionalizan en las comunidades, constituyéndose como canales de concertación de las necesidades sociales y de articulación con diversos actores sociales y políticos. Esto sucede principalmente en los ámbitos microsociales del campo colombiano, que son las veredas, a través de la vinculación de la solidaridad familiar y vecinal.

De esta forma, tal como lo plantea Rocío Londoño (1994), la importancia de las JAC como formas de acción colectiva para satisfacer las demandas sociales, más allá del control que ejercen frente al Estado y como entes de reproducción del clientelismo político, radica en su naturaleza institucional y comunitaria, lo cual les ha permitido establecer una forma de relación directa entre estas comunidades y el Estado como un actor intermedio válido, a través del cual se integran estas comunidades rurales y se canalizan los recursos estatales. Así, las JAC se arraigan en la vida cotidiana de las comunidades y adquieren su prevalencia y estabilidad.

Desde esta perspectiva, se estudiarán las JAC en el Municipio Tenjo con el objetivo de explicar el cambio en la funcionalidad de las JAC como instituciones intermedias a través de un proceso de agotamiento del modelo de acción comunal, el cual se da como consecuencia tanto de los cambios externos de orden sociopolítico, así como de su dinámica interna como grupo de acción colectiva.

Referentes metodológicos

Buscando comprender los fenómenos sociales desde el punto de vista de sus actores mediante una descripción que responda al qué, para qué y

cómo es la realidad para ellos, se empleó como estrategia metodológica la etnografía, para luego articular estas experiencias con las estructuras conceptuales, que en este caso están dadas desde la sociología política.

Bajo esta estrategia etnográfica, se estableció como población objeto de la investigación a las Juntas de Acción Comunal, por lo cual los informantes fueron en primera instancia los líderes comunales; pero, teniendo en cuenta que se están estudiando como una institución intermedia entre el Estado y la comunidad, se hizo necesario abordar otros informantes, como los funcionarios de la Alcaldía municipal y los distintos tipos de pobladores de Tenjo, ambos en referencia al tejido social que se construye entorno a las JAC.

Se trabajó casi en su totalidad con fuentes primarias, ya que el material disponible en fuentes secundarias es muy escaso: el proceso histórico de las JAC prácticamente no está documentado y los datos que se tienen en su mayoría hacen parte de la memoria colectiva del Municipio. Por ello se emplearon como técnicas la observación participante, la entrevista abierta y semiestructurada, las historias orales y los grupos de discusión, hasta considerar que se llegó a un punto de saturación de la información requerida.

En cada una de las técnicas empleadas, desde el discurso espontáneo de los actores se buscó comprender la realidad sociocultural a partir de su conocimiento vivencial sobre un hecho respecto al cual expresan opiniones, puntos de vista o emociones significativas. Se buscó así contrastar distintas reflexiones frente al proceso de institucionalización de las JAC, los elementos de ruptura, el proceso de desinstitucionalización y sus condiciones actuales. Lo anterior se consiguió examinando en cada uno de estos momentos la relación articulada o desarticulada entre el Estado y la comunidad, mediadas por las JAC, y analizando los elementos de cambio de representatividad para la comunidad, el fomento dado por las políticas públicas desde la Alcaldía municipal para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y la organización interna de las JAC.

Apogeo del movimiento comunal e impacto de los cambios en el orden político

En el municipio de Tenjo, entre los años 50 y 60, los primeros trabajos comunitarios aparecieron en el marco de unos fuertes lazos de solidaridad. En esta época la población era menos numerosa y existían escasos vínculos con otros municipios. La vida social del Tenjo de ese entonces se caracterizaba por conservar los lazos comunitarios como forma de organización: lazos como la vecindad y las relaciones de compadrazgo eran los que mantenían a la población en una permanente relación de solidaridad. Predominaban los vínculos primarios entre las personas, que, impulsadas por una voluntad natural, se encaminaban a satisfacer sus intereses comunes.

La población tendía a ser estática, sus relaciones internas se sustentaban en la base de la familia y las externas eran conducidas por los preceptos de la Iglesia y la escuela como centro de la vereda. Fue a través de estas dos instituciones que la vida del campesino se empezó a organizar; así, en el año de 1971, se fundó en el municipio la primera cooperativa dedicada al ahorro y al crédito, Cooptenjo, así como el grupo COPROLCO. En 1974, por medio del Ministerio de Agricultura se logró obtener el financiamiento para la adquisición de un tractor que prestaría servicio a los pequeños productores a un costo por debajo del establecido por el mercado. Con las utilidades del alquiler del tractor se empezó a pagar la deuda y a conseguir recursos para crear una tienda comunal que les diera el modo de subsistir y generar recursos para servir a la comunidad (G. Yazo y U. Nemocón², comunicación personal, 22 de agosto de 2006).

Bajo este escenario surgen las Juntas de Acción Comunal en los años 60, las cuales fueron concebidas por el Estado como organizaciones sociales dedicadas a trabajar por el bienestar de las comunidades locales a través de proyectos de infraestructura, equipamientos y servicios sociales. La

² Líderes tradicionales del municipio.

creación de las JAC a nivel nacional tenía como fin que las comunidades organizadas en estas colaboraran con el Estado en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En Tenjo, las JAC surgen inicialmente en torno a la solución de problemas compartidos, como la falta de servicios públicos y la necesidad de hacer arreglos a la infraestructura básica. Estos problemas iniciales abordados por la organización se convirtieron en el pretexto y guía de la acción colectiva y sirvieron, a su vez, para crear espacios de formación y acercamiento a la comunidad, con lo cual las juntas empezaron a asumir, en un momento dado, responsabilidades que le competían al Estado.

En este proceso, durante los años 70 las juntas comunales de Tenjo se organizan a nivel municipal en Asojuntas, una organización social sin ánimo de lucro, con personería jurídica, conformada con la participación de los presidentes de las juntas de las 16 veredas del municipio.

Por su parte, en la década de los 80 tuvo gran influencia la emergencia del Nuevo Liberalismo, que se daba a nivel nacional, el cual tuvo gran acogida en Tenjo no solo por ser este un municipio de tradición netamente liberal, sino también porque fue adoptado ideológicamente por el movimiento comunal, que en ese entonces era muy fuerte. Esta situación muestra cómo, desde su surgimiento, las JAC tienen una clara filiación política.

Un hito de gran impacto que fortaleció el movimiento comunal fue la aprobación de la reforma municipal en 1986, que introdujo la descentralización y la elección popular de alcaldes. Además se institucionalizaron un conjunto de canales de participación a través de los cuales los ciudadanos podían incidir en las decisiones locales. A partir de este momento la acción comunal en Tenjo empieza a tener acceso al poder político mediante su vinculación con las instancias políticas de mayor importancia, de forma que adquiere gran reconocimiento a nivel nacional.

Inicialmente las JAC llegan al Concejo Municipal, que empieza a ser una fuerza decisoria, y comienzan a generar procesos reales de participación comunitaria haciendo control político y social e informando a la comunidad sobre la gestión del mismo a través de cabildos abiertos, de comunicados o acudiendo directamente a las veredas (C. Castro³, comunicación personal, 10 de septiembre de 2006).

Asimismo, el movimiento comunal accede también a la Alcaldía al ganar las elecciones de 1986, que eran las primeras realizadas por voto popular. Ese año, el líder comunal Sofanor Salas llega al poder, con lo cual quedan cubiertas por los comunales las dos instancias políticas más importantes. Así pues, se desarrolló un trabajo conjunto entre el Concejo Municipal y la Alcaldía, que al disponer de recursos propios por medio de las transferencias de presupuesto al municipio, empieza a dar un gran apoyo a la acción comunal.

Bajo este esquema participativo se desarrollan importantes trabajos comunitarios, como la construcción del acueducto municipal con el que se logra abastecer de agua potable a las veredas, servicio que únicamente era suministrado en el casco urbano. Esto permanece en la memoria colectiva como la mayor muestra de participación comunitaria, en la que convergieron tanto el apoyo de la institucionalidad, a través de la gestión y el capital de la Alcaldía, como la organización de la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal. Los líderes de las JAC ejercían un papel no solo de mediadores sino también de activos protagonistas del proceso, teniendo la capacidad de interpretar y representar los intereses colectivos y de transmitir valores y actitudes a los miembros del grupo, con lo cual lograron, como orientadores de la acción colectiva, cohesionar y organizar la comunidad debido a la credibilidad y confianza que representaban. En las siguientes elecciones fue elegido por segunda vez un líder comunal en la Alcaldía, con lo cual se afianza esta relación y se da un marcado enfoque participativo desde las políticas públicas. Una muestra de lo

³ Alcaldesa de Tenjo, 1998-2000.

anterior se dio en la realización del plan de desarrollo, que se hizo con la participación de 3500 personas, lo cual llevó a que el municipio se ganara el primer premio a nivel nacional por la elaboración del plan con la participación de la comunidad. También se empezó a construir un diagnóstico rural desde la comunidad, vereda por vereda, y se priorizaron las soluciones que había dado la comunidad, de lo cual se desprendieron unos proyectos y unos programas que hicieron posible la administración (C. Castro⁴, comunicación personal, 10 de septiembre de 2006).

También en este período Asojuntas crea la Tienda Comunal, uno de los ejemplos más representativos y de mayor reconocimiento del movimiento comunal, con el fin de estabilizar y regular los precios de la canasta familiar y como un mecanismo por medio del cual la JAC de cada vereda pudiera tener fondos para cubrir sus necesidades y las de su comunidad. La dinámica de la tienda fue un éxito de las JAC y de la asociación, pues llegó a tener más de 40 empleados y tres sedes, con lo cual cumplió dentro del municipio una importante función social como generadora de empleo para los tenjanos y reguladora de los precios tan altos que manejaban otros comerciantes.

La construcción del acueducto y la Tienda Comunal son los logros más representativos alcanzados por las JAC, pero no los únicos: fueron muchas las obras de mejoramiento de infraestructura en los caminos veredales, en los servicios públicos, en la construcción de escuelas e incluso del hospital municipal; todas ellas como producto de una gran gestión de las JAC en cogestión con los recursos de la Alcaldía y el trabajo de la comunidad.

El movimiento comunal continuó su vinculación con lo político y esto empezó a generar divisiones internas y problemas en cuanto a los primeros indicios de pérdida de autonomía del movimiento. Es así como en 1991 se propuso como candidato a la alcaldía a Luis Fernando Restrepo,

⁴ Alcaldesa de Tenjo, 1991.

presidente de Asojuntas y gestor de la Tienda Comunal, pero debido a una división al interior del movimiento también se postula Hansy Zapata, lo cual fracciona la fuerzas y termina favoreciendo la victoria de Clementina González, representante del oficialismo liberal y los floricultores, por lo cual la relación del movimiento comunal con la Alcaldía es de enfrentamiento directo y oposición radical⁵.

En este caso, como en la mayoría de los movimientos sociales latinoamericanos, empieza a ser difusa la separación entre Estado y sociedad civil y termina siendo privilegiada la acción estatal, subordinando a los actores sociales al poder político, lo cual hace que el movimiento se debilite a causa de la división de sus miembros como consecuencia de la inclusión de direcciones políticas al movimiento (Touraine, 1989, p. 233). Además de lo anterior, en este período el movimiento comunal es fuertemente golpeado al entrar en vigencia la nueva Constitución de 1991, en la que se prohíbe tácitamente la entrega de donaciones a particulares, por lo cual las juntas dejan de recibir el auxilio económico de la Alcaldía y, además, el ingreso que recibían por concepto del acueducto.

Con la implantación de la nueva Constitución, las juntas asumieron los efectos negativos, pero no adoptaron los mecanismos e instrumentos de participación que esta plantea, pues aunque se eliminaron los auxilios económicos, una de las motivaciones más importantes del cambio constitucional era fomentar la participación comunitaria y fortalecer la sociedad civil, es decir, una institucionalidad política basada en la participación ciudadana que trascendiera la democracia representativa y procurara una intervención directa de la ciudadanía.

Sin embargo, todos estos mecanismos han sido subutilizados por la acción comunal; por una parte, debido a la dispersión normativa que estos mecanismos traen consigo, así como a la desinformación sobre su fun-

⁵ Entrevistas a líderes tradicionales, realizadas durante la investigación en el período comprendido entre enero y diciembre del año 2006.

cionamiento, pero, por otra parte, porque a partir de esto la asignación de recursos hacia las JAC depende mucho de la orientación política del Alcalde del momento, lo cual cada vez se hizo más evidente, así como por la pérdida de autonomía del movimiento comunal.

Además del impacto causado por los cambios políticos, las JAC fueron altamente afectadas cuando la Tienda Comunal entró en crisis: pasaron de tener un capital de 3.114 millones de pesos a deber 450 millones de pesos (L.F. Restrepo⁶, comunicación personal, 5 de mayo de 2006). Son muchas las historias que existen en torno a la liquidación de la Tienda Comunal, pero en términos generales se evidencia que faltó un control de vigilancia adecuado y direccionamiento por parte del comité administrativo; al no tener los encargados el suficiente conocimiento sobre organización empresarial, la tienda creció tanto económicamente, que no supieron controlarla y se salió de su cauce.

Aunque las JAC eran mucho más que la Tienda Comunal, su desaparición permanece en el imaginario social como un fracaso de descrédito de las JAC y sus líderes y como un estancamiento de la función social de Asojuntas, que a partir de este momento desvía su horizonte comunitario y se dedica inicialmente a salvar la tienda y luego a arreglar los problemas jurídicos derivados de su liquidación.

Las JAC, tal como evidencia lo anterior, se vieron ampliamente afectadas por los problemas de fragmentación de su tejido social como asociación, presentaron divisiones en su interior causadas por las distintas corrientes políticas a las que se afiliaron sus miembros y se distanciaron cada vez más tanto de la Alcaldía, la cual perdió credibilidad para las juntas, como de la comunidad, a la cual no lograron organizar por ser esta cada vez más compleja.

⁶ Gestor de la Tienda Comunal.

Aunque antes de legalizarse las JAC surgen como oposición al Estado cumpliendo las acciones comunitarias que este ignoraba, posteriormente se constituyen como un actor político fundamental, se inscriben bajo la corriente política del Nuevo Liberalismo y empiezan a generar importantes procesos de empoderamiento, que permitieron su incidencia real en las políticas públicas. Esta incidencia de lo político, que en un primer momento les da un gran fortalecimiento y les permite acceder como movimiento comunal a instancias como el Concejo municipal y la Alcaldía, posteriormente termina por absorberlo y debilitarlo, por lo cual quedó en entre dicho su autonomía y empezó a generarse un conflicto político entre los comunales, razón principal de la fragmentación de su tejido social, pues se produjo una división interna entre partidarios y opositores de la alcaldía de turno⁷.

Esta situación se da como consecuencia de un modelo de cultura política que relaciona sistemáticamente tipos de orientaciones de acción política con tipos de estructura social y valores culturales que estructuran instituciones y sedimentan significados a la acción social, expresada a través de la acción política. En Tenjo, siguiendo la misma línea del país, la cultura política se da a través de dependencias, de cadenas de favores y de contraprestaciones.

Es así como la forma de acceder al poder se da mediante la absorción de las elementales expresiones comunitarias que puedan existir por considerarse un potencial electoral importante, de forma que se involucra a los líderes movilizados de población, quienes, en fiestas en las que se lleva una serie de prebendas en medio de un discurso en el que se promete solucionar todos los problemas individuales, se encargan de acercar el candidato a la comunidad.

Desde este punto de vista, las JAC cumplen un rol muy ambiguo como instituciones intermedias entre Estado y comunidad, de forma que se

⁷ Entrevistas a los Presidentes de las JAC.

da una relación asimétrica entre el político y los líderes comunales: en muchas ocasiones se reproduce el clientelismo, pero, en otras, limitan la acción política en favor de la comunidad, ejerciendo control sobre ella y haciendo ejercicio de su ciudadanía. De no ser así, las JAC ya habrían desaparecido como organización social⁸.

En cualquier caso, la vinculación con el clientelismo ha sido un factor de gran descrédito para las JAC, pues la comunidad asume que los líderes buscan solo beneficios personales. Además, se suelen asociar los éxitos y fracasos políticos con los líderes participantes o simpatizantes de determinadas campañas políticas.

La Constitución nacional consigna la importancia del enfoque participativo en las políticas públicas desde su diseño hasta su implantación. Por eso, estableció unos mecanismos y espacios de participación como forma de relación de la ciudadanía con el Estado. Sin embargo, aunque en estos temas se han dado cambios importantes, la inclusión participativa a nivel legal no siempre implica su aplicación efectiva, pues tiene de trasfondo toda una tradición de cultura política que, en el caso de Tenjo, dificulta el proceso: no se ha logrado romper totalmente con el paternalismo arraigado en las políticas públicas, por lo que la participación comunitaria en su formulación, aunque existe, es muy limitada. Hay una subutilización de los mecanismos por parte de las JAC y la comunidad en general, ya que no se educa desde la institucionalidad política para que sean ejercidos.

La misma situación se presenta con instancias como el Concejo municipal y la Personería, que siendo los entes más directos que deberían apoyar el proceso de las JAC, aunque existen, no cumplen esta función. Se presentan canales inadecuados de comunicación entre estos y las juntas, en una relación totalmente desarticulada y fragmentada, con lo cual pierden la funcionalidad que en un momento tuvieron cuando, a través de estas instancias de participación, las JAC como movimiento comunal intervenían como actores políticos.

⁸ Entrevistas a líderes tradicionales.

En síntesis, no existe una relación funcional entre el Estado y las JAC en la cual estas se fortalezcan al hacer uso de los mecanismos e instancias que les permitirían configurarse como interlocutor válido entre Estado y comunidad, puesto que, por una parte, las JAC son dependientes del Estado y, por otra, hacen un uso muy limitado de los espacios y mecanismos de participación, con lo cual disminuyen su capacidad efectiva de ser canales de expresión de la comunidad frente al Estado.

Fragmentación de la acción colectiva de las JAC

En Tenjo existe una JAC por cada una de las 16 veredas, con personería jurídica y constituida por un presidente, vicepresidente, fiscal, tesorero, secretario y vocales y varios comités de apoyo. Todas estas a su vez se encuentran organizadas en Asojuntas. Como se explicará, actualmente las JAC enfrentan una gran fragmentación en su tejido asociativo, producto tanto de factores externos, como se mencionó en el proceso de desarticulación, como internos.

En primera instancia, en Asojuntas no se evidencia unidad en la direccionalidad de las juntas y los objetivos a alcanzar; aunque cada presidente realiza actividades importantes en sus juntas para solucionar las necesidades de su comunidad, en conjunto estas no están encaminadas hacia un fin común. Así, teniendo en cuenta que es a través de los líderes que las JAC ejercen la función de representación en la comunidad, es importante la articulación entre ellos, pues son quienes direccionan la conducta de la comunidad y su legitimidad se la concede la confianza en sus aptitudes personales, lo cual es quebrantado por una división interna, que le resta credibilidad frente a su comunidad y eficiencia en su labor.

Actualmente, la formación de los líderes es muy insuficiente, pues aunque existen algunas capacitaciones en el municipio, estas son pocas. Por otro lado, los espacios para confrontar experiencias y de formación política se han perdido casi en su totalidad. Esta deficiencia se da tanto

en los conocimientos sobre los parámetros existentes para ejercer sus derechos, como en la formación política para direccionar la organización, los cuales son los elementos más relevantes generadores de ruptura al interior de las JAC, así como en su relación con la comunidad.

Lo anterior supone que el discurso que sustentaba a las JAC como movimiento comunal en un momento en el que se autodenominaban como representantes de una población campesina con muchas necesidades por resolver en cuanto a infraestructura y dotación de servicios, bajo la corriente del Nuevo Liberalismo, que proclamaba cambios radicales en la estructura estatal, ha ido perdiendo vigencia con el tiempo, pero nunca fue modificado.

La pérdida de vigencia del discurso de las JAC cuestiona altamente su legitimidad en la comunidad y se da como consecuencia de no plantearse a nivel interno procesos autoreflexivos como organización para hacer una relectura de las necesidades que han surgido con los cambios sociales del municipio y, asimismo, encontrar una forma viable de abordar la solución.

Esta crisis de liderazgo está dada, en parte, por la falta de apertura como organización para la formación de una nueva generación de líderes, lo cual acabó por desarticular su relación con la comunidad, ya que la integración de nuevos líderes permite que se reoriente la acción de una organización comunitaria, hace que la representación no se centre en pocas manos y permite la apertura de un espacio cada vez más democrático y participativo, uniéndose a los intereses de las bases sociales.

Actualmente la figura más importante de cada junta son sus presidentes, que en su gran mayoría son tenjanos que han vivido toda su vida, o la mayor parte de ella, en la vereda a la que representan. Son muy pocos los casos en que los nuevos pobladores del municipio asumen la responsabilidad de la acción comunal. Dentro de ellos se pueden identificar tres tipos de líderes: los tradicionales campesinos; los que tienen

un arraigo fuerte campesino pero han recibido el impacto de la urbanización social del campo; y los que tienden mucho más hacia el ritmo de vida urbano: algunos trabajan en centros urbanos, otros incluso vienen a Tenjo esporádicamente.

Sin embargo, la comunidad no recuerda resultados palpables de su labor actual, como ocurrió en otro tiempo en donde la instalación del acueducto, del alumbrado público y el mejoramiento de los caminos eran resultados tangibles para la comunidad, que además los involucraba y beneficiaba a todos. Ahora, las actividades que realiza el líder están más dispersas y desarticuladas, en parte por la misma naturaleza de los problemas, que ya no son tan claramente compartidos por la comunidad y que sobrepasan la capacidad de acción del modelo comunitario de las JAC.

Toda esta situación devela dos aspectos: por una parte, la dificultad de la labor del líder, pues aunque tenga una vocación de servicio a la comunidad es difícil hacerla efectiva cuando no recibe ningún tipo de apoyo ya que la comunidad, al depositar su confianza en el líder, se desentiende por completo de las actividades y proyectos, por lo cual este tiene que disponer de mucho tiempo que no siempre se tiene. Además, el no recibir ningún estímulo económico los desmotiva, así como la poca importancia que le concede la comunidad a su labor⁹. Pero, por otra parte, es cuestionable su capacidad de liderazgo, ya que, como se mencionó al principio, una de las condiciones fundamentales del líder es su carisma para mover voluntades y legitimar su dominación al saber transmitir valores y actitudes a los miembros de su grupo para motivarlos y, a su vez, tener la capacidad de apertura a nuevos líderes; condiciones que no se cumplen en la gran mayoría de líderes actuales.

Sin embargo, aunque las problemáticas son generales a todos los líderes, existen diferencias significativas entre ellos, pues aunque el problema

⁹ Entrevistas a los Presidentes de las JAC, realizadas durante la investigación en el período comprendido entre febrero y marzo del año 2006.

de comunicación con la Alcaldía y la falta de recursos son iguales para todos, hay quienes tienen mayor capacidad de gestión de las necesidades de la población a la que representan. Lo mismo ocurre con el problema de la convocatoria a la comunidad, pues hay algunos miembros de las JAC cuya gestión es relativamente representativa, por lo que aún logran reconocimiento en su comunidad, y otros que “todavía viven de la historia de cuando recibían el auxilio económico y de cuando la Tienda Comunal tuvo su mayor apogeo, de forma que viven desencantados de una historia pasada, en donde las bases sociales ya no les creen” (M. Gallego¹⁰, comunicación personal, 5 de mayo de 2006).

Una vez se consolida el tejido social a nivel interno en la organización, se dan procesos identitarios como grupos que luego se enriquecen al compartir experiencias con otras organizaciones de naturaleza similar, de la cual se aprenden experiencias, esto les permite diferenciarse como organización y a su vez establecer vínculos y redes de mayor envergadura (Torres, 2003, p.137).

Dado que actualmente las JAC no logran ser representativas de los diferentes tipos de pobladores y sus nuevas necesidades, han surgido alternamente otro tipo de organizaciones comunitarias que responden a sectores específicos de la población y que buscan solucionar necesidades no solo materiales, sino también de carácter simbólico. Es así como han emergido otras formas de organización social de la comunidad, tales como asociaciones, cooperativas, grupos productivos, grupos de veedurías ciudadanas, etc., las cuales conforman el tejido asociativo del municipio y, además, son muestra de formas de participación en la construcción de una sociedad civil.

Sin embargo, actualmente son pocas las organizaciones comunitarias que subsisten en Tenjo, pues por lo general son grupos de corta duración, muchos de los cuales surgen para solucionar una necesidad

¹⁰ Secretario de la junta directiva de Asojuntas.

coyuntural, pero no se logran conformar como organización. Dentro de las organizaciones que actualmente continúan en Tenjo, se pueden diferenciar dos tipos diferentes: unas que buscan solucionar una necesidad eminentemente económica de un grupo social específico, como las cooperativas y grupos productivos, con las cuales no existe ningún tipo de articulación con las JAC; y otras que van dirigidas al beneficio de la comunidad en general y cuya finalidad social es de diversa índole: incursionan en temáticas ambientales, de protección a la infancia así como veedurías ciudadanas. Este tipo de organizaciones, pese a que deberían tener una fuerte articulación con las JAC, han surgido prácticamente como opositoras a estas por considerarlas ineficientes en su labor.

En general, las acciones de las organizaciones se dan como procesos dispersos, pero en conjunto constituyen grupos sociales que representan y aglutinan esfuerzos y reclamos plurales de participación y transformación en la vida social del municipio. No obstante, ninguna de ellas se ha institucionalizado frente a la comunidad, por tanto las JAC, aún en su fragmentación actual, continúan siendo los interlocutores más legítimos de la comunidad frente al Estado, incluso cuando han dejado de ser representativas de los diferentes tipos de pobladores.

Cambio en la estructura social de Tenjo

Gran parte de la institucionalidad de las JAC y de los importantes logros que tuvieron se dieron en términos de una relación de convergencia y alianza en sus relaciones con el Estado, como actor incidente en las decisiones públicas, y con la comunidad en su función de representatividad e institucionalidad. Estas relaciones, a la par con la fragmentación interna de las JAC como organización, experimentaron importantes rupturas que conducirían a un proceso de desinstitucionalización, tal como se verá a continuación.

Las JAC y los cambios sociales de Tenjo la mayor integración del municipio que implicó una mayor urbanización, conexión con Bogotá, etc. Y, por esa vía, el surgimiento de nuevas y diversas problemáticas.

El municipio experimentó dos grandes cambios sociales de importancia dados por los fenómenos migratorios. Tenjo recibió una cantidad exorbitante de población que llegó al amparo de la oferta laboral de la agroindustria de las flores; y, a la vez, se produjo un proceso de urbanización social del campo como consecuencia de un cambio en su vocación económica, de la cercanía y dependencia con la ciudad de Bogotá y, en general, por los acelerados cambios que experimentó la sociedad colombiana en detrimento de los sectores rurales.

Estos cambios hacen que las relaciones sociales se transformen, pues están determinadas por la división del trabajo, el contacto sociocultural, el cambio de mentalidad y expectativas de la población, así como una movilidad social por canales no previstos, transformaciones en tecnología, formas de propiedad y emergencia de nuevas clases y estratos que enriquecen el tejido social rural. Asimismo, se dan cambios en el paisaje cultural, la dinámica demográfica, los tipos de poblamiento, el uso del suelo y las relaciones de producción. En este proceso, el campesino tiene un contacto progresivo con diferentes grupos sociales, rurales y urbanos, instituciones, intermediarios, agencias de crédito, etc., que amplían su horizonte y producen grandes cambios en sus instituciones societarias, que traspasan sus relaciones básicas de la familia, la vereda y el poblado (Jaramillo, 1988, p.89).

Por consiguiente, se da un mayor margen de autonomía para los individuos y los lazos personales se vuelven escasos y débiles, y los grupos primarios, aunque importantes, no tienen la preponderancia que tenían antes, dados por la íntima asociación y cooperación cara a cara representada por la familia y la vecindad. Lo que prima en una sociedad con gran cantidad de población heterogénea, como la población tenjana, son contactos a través de intercambios por los que se actúa conjuntamente sin que surja una voluntad comunal o, si se da, es de forma esporádica o como residuo de estados anteriores que le sirven aún de fundamento.

Todo lo anterior produjo en Tenjo un proceso de conurbación, de permanente intersección entre lo rural y lo urbano, conceptos que no pueden comprenderse en términos de simple oposición, sino de complejidad y complementariedad (Misión Bogotá, 1991, p.37). Aunque ha habido grandes modificaciones en el modo de vida del campesino tenjano con la incursión de la urbe, el pasado y la tradición no se han perdido; lo que ha ocurrido es que se han resignificado y adaptado a una realidad híbrida. Hoy no se puede hablar de una auténtica cultura campesina en Tenjo, pero tampoco de auténticos ciudadanos. El escenario y el contacto con una naturaleza poco modificada, así como las relaciones comunitarias establecidas, el arraigo a la tierra y el vínculo con actividades agrícolas marcan diferencias entre la vida de Tenjo y la de la ciudad.

Como consecuencia de estos cambios, hoy la población tenjana es muy heterogénea. En términos generales se pueden identificar como tipos de pobladores: campesinos, desplazados, población obrera, cuidanderos de fincas, industriales y finqueros; lo cual ha hecho que los lazos de solidaridad, que en un momento dado fomentaron los procesos participativos y llevaron a la comunidad a organizarse y dar solución a sus necesidades entorno a las JAC, hoy se hayan visto fragmentados. Lo anterior debido a que, al hacerse una población heterogénea, sus necesidades son diferentes y esto hace que se complejice la participación en las organizaciones comunitarias; más aún cuando las JAC como organizaciones comunitarias siempre han respondido a intereses y necesidades homogéneos de una población netamente campesina.

En este orden de ideas, para muchas personas las JAC hoy no cumplen su función como representantes y, sin embargo, se sigue insistiendo en ellas por el desarrollo histórico significativo que tuvieron. Como dice uno de sus habitantes:

Yo considero que la acción comunal, en una época fue el movimiento perfecto, pero todo como es en la vida, nos pasa a los humanos, pasamos el ciclo. El ciclo de la acción comunal pasó, pero aún siguen caminando en lo

mismo, y siguen reviviendo un muerto. (C. Forero¹¹, comunicación personal, 21 de agosto de 2006)

Si bien es cierto que como organización las JAC presentan debilidades y falencias, también es importante tener en cuenta que esta heterogeneidad de la población hace que las necesidades ya no sean tan claras y, por ende, no haya una motivación compartida como elemento de movilización. Así lo expresan sus mismos habitantes: “era muy buena la participación: Cuando está la necesidad, a la gente le toca caminar en función de eso. Ahorita cuando ya no hay necesidades sentidas, no se mueven. Sólo lo hacen por intereses que toquen sus vidas” (R. Navarrete¹², comunicación personal, 17 de septiembre de 2006).

Este factor, aunado a la tradición paternalista arraigada en la comunidad, hace que la población espere que todos sus problemas los solucione la administración pública, asumiendo una función únicamente receptora. La participación en las juntas de sus veredas es muy baja, la gente no entiende que la junta es de la comunidad, para su beneficio. Estas siempre están compuestas de las mismas personas que toman las decisiones.

Por todo lo anterior, se puede concluir que hay una desarticulación de las JAC con la comunidad y, por tanto, no son entes representativos de ella, ya que no articulan a los diferentes tipos de pobladores de Tenjo ni responden a las nuevas necesidades. No cumplen con su función de organizadoras de la comunidad y han perdido credibilidad por su relación con políticas clientelistas.

Conclusiones

Las JAC surgen en un momento en que la sociedad tenjana era una población rural, con gran cantidad de necesidades en cuanto a infraes-

¹¹ Habitante de la vereda La Punta.

¹² Expresidente de la JAC de la vereda Chitasuga.

estructura y prestación de servicios por resolver, unida por fuertes lazos comunitarios en los que la escuela y la iglesia se constituían como instituciones articuladoras de la comunidad. En este contexto, nació toda una generación de líderes comunitarios que lograron motivar y articular a la comunidad en torno a la solución de un bien común, desarrollando una postura crítica frente a su realidad y una capacidad de autogestión determinada por el sentido de pertenencia hacia el municipio, pues la mayoría de la población era oriunda de Tenjo.

En ese momento las JAC eran en sí mismas redes, un entramado construido cotidianamente en la interacción con los habitantes de la comunidad, y se constituían como canales de expresión que le permitían a la población incidir en las decisiones de las políticas públicas, como muestra de una sociedad civil generadora de procesos democráticos mediante el uso de su soberanía popular, en el ejercicio de la ciudadanía.

A partir de allí, y junto con la realización de los trabajos comunitarios y con la representatividad a nivel político de las JAC, la legitimidad de su función permitió que estas se institucionalizaran en la comunidad, como un proceso de autonomía de la sociedad civil que se despliega en una multiplicidad de formas organizadoras y organizadas. Como institución, las JAC estaban dotadas de sentido por las significaciones imaginarias de la sociedad a la que representan, prevaleciendo por medio de la legitimidad y el consenso y creando individuos que la reproducen. Sin embargo, el municipio empieza a experimentar una serie de acelerados cambios hacia los años 90, producto de los procesos de urbanización y los movimientos migratorios, los cuales afectaron profundamente los lazos comunitarios al alterar sus formas organizativas y los términos en los que se constituyen como ciudadanía, pues pasó de ser una comunidad relativamente homogénea a una altamente diferenciada, con diversidad de demandas sociales.

Paralelo a esto, se dan importantes cambios en los mecanismos de participación del Estado que no fueron asimilados por las JAC, las cuales

conservaron una relación viciada por el clientelismo y un claro enfoque asistencial, que hizo que hayan dejado de ser el canal más efectivo para la solución de las demandas sociales.

Frente a estos cambios, las JAC tenían que haber replanteado su función, ajustándola permanentemente a estas transformaciones, pero, al no hacerlo, no logran responder a la heterogeneidad y las nuevas necesidades de la población y parámetros de relación con el Estado, por lo cual dejan de ser representativas de ella y se convierten en una organización ilegítima para la comunidad. Este paulatino proceso de desinstitucionalización se debe a la falta de prácticas autoreflexivas por parte de la organización encaminadas a la relectura de las necesidades de lo material a lo simbólico, tal como lo reclamaban los cambios sociales del municipio.

Es así como la comunidad vuelve a asumir un rol pasivo frente al quehacer del municipio: deja de ejercer su ciudadanía esperando recibir la solución a sus problemas por parte del Estado, por lo cual se vuelve dependiente de este y es incapaz de limitar su poder. Es decir que, si bien es cierto que las JAC dejan de ser legítimas para la comunidad, a su vez esta deja de constituirse como sociedad civil al no haber ciudadanos que exijan sus derechos y se conviertan en actores políticos y, en su lugar, existir individuos dispersos, que no permiten la existencia de instituciones intermedias, las cuales solo existen en la medida en que haya una sociedad civil sólida.

Esto se da como consecuencia de una ausencia de formación política y participativa de los líderes de las JAC que les permita reencausar la cultura política democrática. Por esta razón nunca se modificó el discurso que los sustentaba como movimiento comunal ni tuvieron la apertura para la formación de una nueva generación de líderes.

Paralelo a esta crisis de representatividad y legitimidad de las JAC, se da una emergencia de diferentes organizaciones comunitarias en Tenjo,

que develan la necesidad de la existencia de instituciones intermedias que articulen la relación del Estado y la comunidad. No obstante, ninguna de ellas se ha logrado institucionalizar estableciendo redes de significados que ordenen la vida social, como en un momento lo hicieron las JAC. Es decir que estas, como instituciones intermedias, nunca han sido reemplazadas y, pese a su fragmentación actual, continúan siendo los interlocutores más válidos para la comunidad, aunque no cumplan a cabalidad con su función.

El desarraigo que se evidencia hoy en día y la renuencia de la comunidad a involucrarse en organizaciones comunitarias no significa que como sociedad los tenjanos no necesiten de las instituciones intermedias. Esto obedece a una falta de educación política, por lo cual no son conscientes de la importancia de organizarse para la construcción de una democracia participativa que se fundamenta en el reconocimiento del poder que se tiene como sociedad civil para incidir en las políticas públicas, exigiendo la solución de sus demandas mediante el ejercicio de su ciudadanía por medio de la participación política, que solo se ejerce a través de cuerpos intermedios que se constituyen como instituciones sociales mediante la articulación de la comunidad a través de la representación de las organizaciones intermedias.

Referencias bibliográficas

- Amirita, R. M. (2002). *Participación Comunitaria en el ordenamiento territorial: caso aplicado al Municipio de Tenjo*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Borrero, C. (1989). *Acción Comunal y política estatal: ¿un matrimonio indisoluble?* Bogotá: CINEP.
- Cantillo, J. M. (1988). Vinculación de la organización comunitaria al desarrollo. *Cuadernos ESAP* (15).
- Ceballos, M. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Javeriana.
- Cubides, F. (2006). La participación política del campesinado en el contexto de la guerra: el caso colombiano. En H. C. de Grammont, *La construcción de*

- la democracia en el campo latinoamericano* (pp. 133-157). Buenos Aires: CLACSO.
- Florez, M. (2005). Construcción de capital social y organizaciones comunitarias en Bogotá. Recuperado de www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones/Gestion/Gestion_Capital_Social_Bogota.pdf
- Guzmán, G. F. (1988). *La Violencia en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Jaramillo, J. (1988). *Estado, sociedad y campesinos*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Leal, F., y Dávila, A. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Londoño, R. (1994). *Una visión de las organizaciones populares en Colombia. Escuela de liderazgo democrático*. Bogotá: Editorial Gazeta.
- Luckman, B. (1970). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Ministerio del Interior. (1997). DIGIDEC: *Proyecto capacitación y asistencia técnica para la participación comunitaria*. Bogotá: Coorpes.
- Ministerio del Interior. (s.f.). *Dirección para la democracia, participación ciudadana y acción comunal*. Recuperado de <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac#sthash.7npsypcj.dpuf>
- Misión Bogotá. (1991). *El futuro de la capital: un estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca*. Bogotá: Siglo XXI.
- Torres, A. (2001). *La organización comunal en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Torres, A. (2003). *Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Touraine, A. (1989). *La palabra y la sangre: sociedad y política*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad* (Vol. II). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.