

Documento de referencia N° 11

SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Organizado conjuntamente por la
Dirección de Asuntos Sociales, la
Dirección de Operaciones de
Asistencia Técnica de las Naciones
Unidas y la Comisión Económica para
América Latina

Santiago de Chile, junio de 1964

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN COLOMBIA
por Jorge A. Martínez, Consultor de
las Naciones Unidas



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. CARACTERISTICAS GEOGRAFICAS, DEMOGRAFICAS, ECONOMICAS Y CULTURALES DE COLOMBIA	3
1. El ambiente nacional para los programas de desarrollo de la comunidad	3
2. Los factores geográficos	4
3. Un país de ciudades, de campesinos y aldeanos	6
4. Estructuras económico-sociales desajustadas	12
5. Anotaciones sobre el proceso político	17
6. La orientación y los cauces para el proceso de desarrollo económico	18
II. ESTADO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN COLOMBIA	24
1. Principios y conceptos que orientan esta actividad ..	24
2. Carácter y estructura de los servicios de acción comunal	34
3. Formación y capacitación profesional de los recursos humanos para los programas de desarrollo de la comunidad	50
4. Elementos de coordinación y régimen de relaciones entre los distintos servicios y programas de des- arrollo de la comunidad	54
III. REALIZACIONES A TRAVES DE CAMPAÑAS DE ORGANIZACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	60
1. Aceleración del proceso de cambio socio-cultural	60
2. Construcción de obras	64
IV. TENDENCIAS DEL DESARROLLO COMUNAL EN COLOMBIA	77
1. Integración de las comunidades a la vida nacional ...	77
2. Incorporación de los esfuerzos de mejoramiento de la comunidad al proceso programado de desarrollo	79
3. Aportes recientes de sectores que trabajan en relación con la comunidad	81
4. Conclusiones	82
Anexo I	85
Anexo II	87
Anexo III	89
Anexo IV	101
Anexo V	107
Anexo VI	115
Anexo VII	123
Anexo VIII	125

/INTRODUCCION



INTRODUCCION

1. Cometido y limitaciones del presente informe

Se intenta presentar aquí la información recopilada sobre el estado y tendencias de los programas de desarrollo de la comunidad en Colombia y formular apreciaciones sobre la contribución de éstos al proceso de aceleración del desarrollo económico y social de este país. De finales de diciembre de 1963 a mediados de enero de 1964, se efectuó un primer reconocimiento que comprendió una serie de entrevistas con funcionarios responsables de la determinación, organización y ejecución de programas de desarrollo comunal y la consulta y análisis de variados documentos e informes relativos a la acción del desarrollo comunal, así como visitas de terreno.

Una segunda etapa, que debe culminar a mediados de mayo de 1964, se dedicó a revisar las notas de un informe preliminar establecido sobre la base de las observaciones iniciales y a ampliar los elementos de juicio que permitan suministrar una idea aproximada de lo que en Colombia se viene realizando en este campo.

No fue posible realizar suficientes visitas de terreno, limitándose esta actividad a aquellas localidades donde los medios de transporte y la contigüidad a la capital de la República permitieron una observación aceptable de los programas en ejecución. Se ha procurado subsanar esta limitación mediante consultas, discusiones e intercambio de opiniones con personas directamente vinculadas a la ejecución de programas de desarrollo de la comunidad.

2. Plan de investigación y metodología

Las entrevistas con funcionarios públicos responsables de programas comunales de carácter nacional facilitaron la formación de una idea aceptable sobre el campo de actividad que cubren y sobre el régimen de relaciones existentes. En esta serie de contactos se incluyeron los relativos al Departamento Administrativo de Planeación, dependiente de la Presidencia de la República, organismo aquel cuya función es la de formular planes generales de desarrollo y guiar a los organismos ejecutivos en materia de elaboración de políticas, programas y proyectos.

Funcionarios directivos en los servicios de desarrollo de la comunidad, dependientes de la administración pública departamental y municipal, fueron también entrevistados y, cuando fue posible, se invitó al personal ejecutivo y asesor de los programas y aun a los promotores o agentes locales que trabajan más cerca de la comunidad. Se encontró oportunidad para asistir a las deliberaciones de varios organismos comunales tanto de zonas urbanas como rurales y a la adopción de decisiones

/luego del

luego del estudio de los problemas que al momento de la visita tenían por resolver. Con los asesores de las Naciones Unidas que prestan sus servicios junto a la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno se discutieron puntos de vista y se recibieron orientaciones útiles. Otras entrevistas fueron celebradas con funcionarios militares, con representantes de la iglesia católica, con educadores y, finalmente con directivos y ejecutivos del sector privado que participan en programas de desarrollo de la comunidad. En las varias entrevistas celebradas se obtuvo documentación complementaria y orientación más precisa sobre bibliografía pertinente al análisis del problema materia de este informe.

Las observaciones sobre el terreno, limitadas en esta oportunidad, han sido también complementadas con el relativo conocimiento de su país por parte de quien escribe este informe, conocimiento adquirido en su actividad profesional como investigador social en varias agencias del Gobierno Colombiano durante los últimos ocho años.

El informe está dividido en tres partes principales: una primera, destinada a suministrar información de carácter general sobre las características geográficas, económicas y sociales del país y sobre la dirección de los cambios que en lo económico-social y cultural, experimenta Colombia; otra parte que describe las orientaciones y tendencias del desarrollo de la comunidad, para en una tercera incluir un breve análisis y comentario de los programas más relevantes; la cuarta presenta las conclusiones a que se puede llegar, consideradas y evidenciadas las limitaciones del informe.

/I. CARACTERISTICAS

I. CARACTERISTICAS GEOGRAFICAS, DEMOGRAFICAS, ECONOMICAS Y CULTURALES DE COLOMBIA

1. El ambiente nacional para los programas de desarrollo de la comunidad

En Colombia tiene una larga tradición la realización de obras de interés común con el aporte voluntario de grupos sociales de base o la realización de empresas de beneficio individual y familiar con el concurso solidario de vecinos. Desde aproximadamente el año 1958, se acogieron por parte del Gobierno en escala más amplia objetivos cuya ejecución requiere que se congregue y organice sobre bases apropiadas el esfuerzo de la comunidad en dirección a realizaciones de interés común y con el apoyo de los recursos del Estado y los particulares. Esta obra se la conoce en el país con la denominación de "Acción Comunal".^{1/}

Variadas alternativas ha tenido esta idea al ser puesta en marcha. Aquí se intenta, en una primera aproximación, apreciar las incidencias que ha registrado la acción de establecer un conjunto de estructuras administrativas y financieras responsabilizadas de gestionar el proceso de incorporación de la comunidad a los esfuerzos del desarrollo económico y social y cuales las modalidades mismas de participación de los grupos sociales de base en semejante empeño. Este último aspecto, más difícil de apreciar, se considera aquí en forma superficial.

La preocupación cada día más tangible sobre la forma de democratizar las acciones que gobiernan el proceso de desenvolvimiento económico-social de los pueblos atrasados se ha hecho presente también en Colombia. En este país se plantea igualmente el interrogante de las formas concretas de acción, del uso de instrumentos técnicos, científicos y político-administrativos y de los procedimientos adecuados que aseguren una efectiva participación de la comunidad en los esfuerzos del desarrollo y en los beneficios que de semejante proceso se espera derivar.

A menudo, sin embargo, los fuertes intereses de grupos restringidos se imponen sobre el interés colectivo y una muy extendida condición de miseria, ignorancia y enfermedad agobia las formas de vida de grandes masas populares.

Pero es un hecho reconocido el de la lucha que en el país se libra contra tales condiciones, orientada por multitud de criterios y de concepciones. Sobre estas últimas parecen primar, sin embargo, aquellos criterios que basan las deliberaciones y decisiones sobre la dirección del proceso de transformación de las formas imperantes de existencia, en el uso de instrumentos de racionalización y previsión, en el uso de las técnicas de planeación.

^{1/} Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.
Apuntes sobre Acción Comunal en Colombia, Boletín No. 1, Bogotá, 1966.

La Ley 19 de 1958 debe considerarse como el punto de partida de un nuevo esfuerzo que en el plano administrativo, financiero y operacional procura encontrar un equilibrio entre el proceso de desarrollo espontáneo y un nuevo cauce de ordenamientos y racionalización de la actividad nacional, basado en la formulación y adopción de planes para orientar el desenvolvimiento del país.

Superada la etapa de violencia fratricida, de pugnacidad política y partidista, hechos que lograron introducir factores negativos en el plano comunal y vecinal, el país y su pueblo se aprestan para enfrentar los agudos problemas económicos y sociales y darles solución. La acción comunal, denominación reservada a los programas de organización y desarrollo de la comunidad en Colombia, se considera como un factor clave en esta nueva etapa presidida por las preocupaciones del desarrollo planificado.^{2/}

Vale la pena, pues, describir cuáles son los fundamentos geográficos donde se asientan los moradores de Colombia; cuáles las más evidentes características de su economía y de su evolución cultural. Esto quizás permita apreciar el por qué de algunas orientaciones y direcciones de los programas de desarrollo de la comunidad en este país. El proceso de cambio económico y cultural que tiene lugar en Colombia, desde hace años, viene produciendo alteraciones en el ya menguado equilibrio social de las comunidades urbanas y rurales, proceso que se conoce, debe ser orientado hacia evoluciones convenientes al propósito de elevar íntegramente el nivel de vida de la población. Todos estos esfuerzos se refieren actualmente en Colombia al Plan General de Desarrollo Económico y Social, formulado oficialmente por el Presidente de la República en 1961. Es así necesario hacer una breve referencia a este instrumento que orienta y guía las deliberaciones del sector público y estimula las decisiones del sector privado.

2. Los factores geográficos

De Colombia se ha afirmado que la geografía preponderante fracciona el país en regiones de absoluto contraste en cada una de las cuales los elementos físicos, los recursos materiales, el clima y la distancia de los centros de gravitación económico-comercial, contribuyen a la conformación de agrupaciones humanas llenas de particularismos, con aptitudes diferentes y con una muy variable capacidad de producción y de consumo.^{3/} No se trata tan solo del reconocido contraste entre las formas de vida predominantes en la ciudad y en el campo, ni tampoco de la delimitación de áreas para propósitos administrativos, sino de la influencia que el

2/ Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Plan General de Desarrollo Económico y Social - El Programa General - Bogotá, 1962.

3/ Ministerio del Trabajo, Departamento Técnico de Seguridad Social Campesina, Seguridad Social-Campesina, Bogotá, 1954.

medio físico ejerce sobre el hombre y que en este país se traduce en la existencia de características locales y regionales que se traducen en el comportamiento de las comunidades que ocupan tales espacios.

Ubicada la República de Colombia en la parte septentrional de Sudamérica forma parte de los países andinos y tropicales con una estructura "estatal-espacial" basada en la realidad de sus costas sobre dos océanos, de un sistema cordillerano medular y de las llanuras y selvas del oriente del país. La acción recíproca de los diversos factores geográficos que actúan sobre los tres espacios principales del territorio colombiano contribuye a la existencia de regiones con singular variación en sus condiciones climáticas, fisiográficas, de vegetación y sobre la fauna que puebla esas regiones. En concepto del geógrafo Ernesto Guhl sobre la conformación del medio geográfico colombiano influyen los siguientes factores principales: la posición del territorio en la zona ecuatorial y tropical; la ubicación geográfica del país en la contigüedad de dos océanos, la extensión y el relieve que obedece a la trifurcación de los Andes.^{4/}

Cinco grandes regiones geográficas y naturales, con fisiografía, clima y vegetación variables y características, que en cierto grado se correspondan con realidades económicas, administrativas y culturales, pueden diferenciarse en el país y son ellas: las Llanuras del Caribe, las Costas del Pacífico, la Región Andina, Los Llanos de la Orinoquía Colombiana y la Selva de la Amazonía Colombiana.

Dentro de estas grandes divisiones geográficas y naturales es posible diferenciar regiones cuyo ambiente natural influye en forma apreciable sobre el comportamiento económico y social de las comunidades que las pueblan. Tal es el caso, para citar algunos ejemplos, de los valles interandinos formados por dos de los ríos principales de Colombia, el Magdalena y el Cauca y también el caso de las altiplanicies conocidas como la Sabana de Bogotá y al Altiplano de Túquerres. En las primeras hay predominio de altas temperaturas (24o C) y en las segundas predominan temperaturas frías (12o C).

Considerando la influencia combinada de la temperatura, la lluvia, la humedad y los vientos sobre la conformación climática del país es posible aceptar que la totalidad del territorio nacional con extensión de 1 138 338 kilómetros cuadrados se descompone en la siguiente forma:

Tierras cálidas	40.0 por ciento
Tierras templadas	37.0 por ciento
Tierras frías	22.5 por ciento
Tierras de páramos	0.5 por ciento

^{4/} Ernesto Guhl, Utilización de la tierra en Colombia, ESAP (mimeografiado), Bogotá, 1963.

Debe advertirse que en Colombia, como en otros países de la América tropical, la baja latitud está compensada por la altura sobre el nivel del mar, desde el punto de vista de las variaciones climáticas. 5/

Considerando estos factores, el país estaría dividido en los siguientes pisos térmicos:

- a) Piso térmico cálido, de 0 a 1 000 metros sobre el nivel del mar, con temperatura media superior a los 24°C.
- b) Piso térmico templado, entre los 1 000 y 2 000 metros sobre el nivel del mar y temperatura media no inferior a 17°C.
- c) Piso térmico frío, entre los 2 000 y 3 000 metros sobre el nivel del mar y temperatura media no inferior a los 12°C.
- d) Piso térmico Paramuno de 3 000 metros en adelante, hasta el límite de las nieves perpetuas y con temperatura media inferior a los 12° C.

El interés de esta división altimétrica consiste en que, unida a otros de los factores climáticos ya señalados - lluvia y humedad entre otros - influye sobre la distribución de los habitantes y, lo que es más interesante, sobre su actividad económica.

3. Un país de ciudades, de campesinos y aldeanos

a) Características del poblamiento

Sobre la dilatada superficie territorial del país, el cuarto en extensión en Sudamérica, los habitantes se distribuyen en forma muy desigual. Al tomar en cuenta la división político-administrativa, que distingue entre Departamentos, Intendencias y Comisarias se aprecia un mayor volumen de habitantes sobre las áreas que forman los Departamentos (véase el cuadro 1). En esta forma y tomando como base la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 50.9 por ciento del territorio que forma los Departamentos está poblado por el 98 por ciento del total de habitantes calculados en 1961. El resto de la superficie, en proporción del 49.1 por ciento, está poblada apenas por el 2.0 por ciento de los habitantes totales, calculados para esta fecha en aproximadamente 14.5 millones (véase el Cuadro 2).

5/ Ministerio del Trabajo, División de Seguridad Social
Campesina CALDAS, Estudio de su situación geográfica, económica y social, Bogotá, 1955.

Cuadro 1

POBLACION Y DENSIDAD DE LAS SECCIONES DEL PAIS CON EL NUMERO DE HABITANTES DE SUS CAPITALAS EN JULIO DE 1961

Secciones del país	Población media del año (julio 1961)	Superficie (km ²)	Densidad (habitantes por km ²)	Ciudades Capitales	Población media del año (julio 1961)
<u>Departamentos</u>					
Antioquia	1 931 690	63 000	30.66	Medellín	651 240
Atlántico	612 170	3 542	177.34	Barranquilla	452 140
Bolívar	782 750	34 669	22.58	Cartagena	179 250
Boyacá	884 890	60 133	14.05	Tunja	52 170
Caldas	1 365 980	12 963	105.38	Manizales	170 900
Cauca	520 680	30 724	16.95	Popayán	61 490
Córdoba	418 400	25 757	16.24	Montería	101 520
Cundinamarca	2 071 260	23 140	89.51	Bogotá D.E.	1 256 640
Chocó	147 380	47 468	3.10	Quibdó	42 610
Huila	368 730	19 828	18.60	Neiva	77 410
Magdalena	500 640	46 803	10.70	Santa Marta	62 650
Meta	82 280	85 220	0.97	Villavicencio	42 810
Nariño	613 640	32 373	18.96	Pasto	119 600
N. Santander	418 040	20 193	20.70	Cúcuta	142 230
Santander	860 550	30 318	28.38	Bucaramanga	208 640
Tolima	875 650	22 393	39.10	Ibagué	143 590
Calle del Cauca	743 320	20 430	85.33	Cali	639 900
<u>Subtotal</u>	<u>14 158 050</u>	<u>578 864</u>	<u>24.46</u>		
<u>Intendencias</u>					
Arauca	14 920	25 830	0.58	Arauca	9 960
Caquetá	76 170	106 325	0.72	Florencia	29 060
La Guajira	118 040	21 000	5.62	Riohacha	12 270
San Andrés y Prov,	5 020	55	91.27	San Andrés	3 320
<u>Subtotal</u>	<u>214 150</u>	<u>153 210</u>	<u>1.40</u>		
<u>Comisarias</u>					
Amazonas	8 650	124 340	0.07	Leticia	8 620
Putumayo	39 950	26 485	1.51	Mocoa	27 940
Vaupés	10 320	152 449	0.07	Mitú	10 320
Vichada	15 490	102 990	0.15	Puerto Carreño	15 490
<u>Subtotal</u>	<u>74 380</u>	<u>406 264</u>	<u>0.18</u>		
<u>Totales</u>	<u>14 446 580</u>	<u>1 138 338</u>	<u>12.60</u>		

Fuente: Anuario General de Estadísticas, 1961, publicación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Cuadro 2

PROPORCIÓN DE LA SUPERFICIE Y DE LOS HABITANTES DE COLOMBIA
(Según grandes regiones administrativas)

Secciones del país	Superficie (km ²)	Por- ciento	Población media del año 1961	Por- ciento
Departamentos	578 864	50.9	14 158 050	98.0
Intendencias y comisarías	559 474	49.1	288 530	2.0
<u>Total</u>	<u>1 138 338</u>	<u>100.0</u>	<u>14 446 580</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Anuario General de Estadística, 1961.

Aunque las condiciones de insalubridad y la falta de vías de comunicación fueron en el pasado factores determinantes de la ausencia de moradores en buena parte del territorio, estos no son en la actualidad obstáculos invencibles. Sin embargo de lo dicho, la hostilidad del medio, aunada a factores de tipo social y económico (como el régimen de tenencia de la tierra) y combinados estos con otros factores de carácter geográfico siguen afectando las modalidades del poblamiento en Colombia. La insalubridad de las regiones selváticas y húmedas de la Amazonía Colombiana y de la Costa Pacífica mantiene aún despobladas estas comarcas. Tampoco existen densidades humanas de significación sobre las llanuras orientales del país y en las zonas semidesérticas de la Guajira, península ubicada en la parte más septentrional del país.

En gran medida la mayor densidad de población que, como ya se anotó, corresponde a los Departamentos, se encuentra sobre el accidentado territorio compuesto por el complejo sistema de la Cordillera Andina la cual al ingresar por el sur en territorio colombiano se divide en tres ramales que atraviesan hacia el norte la totalidad de la superficie y forma las cordilleras Oriental, Central y Occidental. Con todo, hacia las costas del Caribe, en regiones de planicie, se encuentran varios de los núcleos de población más importantes del país y puede advertirse en términos muy amplios una presión por la conquista de las tierras planas y cálidas del país, como una forma de resolver los problemas de saturación demográfica de muchas de las regiones montañosas. 6/

Los estudios realizados por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos revelan que existen marcadas diferencias entre los centros altamente urbanizados y las localidades o

6/ Ministerio del Trabajo, División de Seguridad Social Campesina CALDAS, Memoria Explicativa del "ATLAS" socio-económico del departamento, Tomo I, Bogotá, 1957.

aldeas relativamente pequeñas, las cuales, a su vez, exhiben características que las hacen diferentes de las comarcas puramente rurales.^{7/} En estas condiciones es lícito aceptar que una población campesina cuya importancia proporcional disminuye considerablemente (véase el cuadro 3) se encuentra diseminada por todo el territorio nacional, en ocasiones agrupada en las zonas de minifundio y en oportunidades dispersa sobre la accidentada geografía del país. Otra parte de los habitantes se agrupa en pequeñas aldeas o poblados y una proporción cada vez más elevada habita las ciudades propiamente dichas. En el país se considera que todo programa de acción encaminado a elevar el nivel de vida de la población colombiana deberá plantearse sobre bases diferentes, según se trata de comarcas típicamente rurales, de aldeas o de grandes ciudades.

Cuadro 3

POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL DE COLOMBIA POR GRUPOS DE EDAD, AÑOS 1951-1961

Grupos de edad	1951			1961		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
0-4	2 051	751	1 300	2 613	1 285	1 328
5-14	2 933	1 028	1 905	4 111	1 863	2 248
15-39	4 474	1 823	2 651	2 753	3 062	2 691
40-64	1 700	687	1 013	2 299	1 020	1 279
65 y más	301	127	174	415	180	235
<u>Total</u>	<u>11 459</u>	<u>4 416</u>	<u>7 043</u>	<u>15 191</u>	<u>7 410</u>	<u>7 781</u>

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Plan General de Desarrollo Económico y Social.

b) El éxodo de campesinos para las ciudades

Suele afirmarse, razonablemente, que el momento actual no es propicio para presentar apreciaciones sobre las características demográficas de Colombia, ya que el último censo realizado en el país data de 1951. Pero hay hechos impresionantes, que no requieren del empadronamiento censal, proyectado para 1964, para ser constatados. Uno es el del rápido crecimiento de la población; otro el de la acentuada transformación en su estructura urbano-rural.

^{7/} Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Plan general de desarrollo económico y social.

No se presentan movimientos migratorios del exterior, y el crecimiento demográfico se debe a la población nativa. Entretanto ciudades que según el censo de 1938 presentaban poblaciones poco densas, en 1951 habían aumentado considerablemente sus moradores, estimándose así que para 1965, el 39 por ciento de los habitantes urbanos del país se concentrará en cinco ciudades, cada una con más de 500 000 habitantes.^{8/}

Este asombroso crecimiento demográfico de los centros urbanos que en una de las ciudades colombianas, Cali, registra una de las más elevadas tasas de América Latina, en buena proporción está alimentado por desplazamientos de la población campesina a los centros urbanos. En el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Colombia se anota que entre 1955 y 1965 esta ciudad y Palmira, ambas ubicadas sobre el fértil Valle del río Cauca habrán duplicado su población.^{9/}

En el cuadro 4 se muestran cálculos del crecimiento demográfico de diez principales ciudades de Colombia en el lapso 1955-1965 y en el cuadro 5 se presentan las estimaciones más aceptables sobre la variación en la estructura urbano-rural de la población colombiana. Cabe advertir que si bien en términos relativos estas características demográficas sugieren la importancia del proceso de urbanización en Colombia, en términos absolutos, una impresionante masa de población rural, con sus peculiares condiciones económicas y culturales, seguirá planteando áridos problemas en cuanto la oportuna satisfacción de sus necesidades. En efecto, de los cuadros transcritos se infiere que hacia 1965 Colombia contará con un poco más de 8 millones de habitantes campesinos.

8/ Ibid.

9/ Ibid.

Cuadro 4

PROYECCION DE POBLACION PARA DIEZ CIUDADES DE COLOMBIA, 1955-1965
(Miles de habitantes)

Ciudades	1955	1960	1965	Porcientos aumentos 1955-65
Bogotá	835	1 118	1 457	74
Medellín	441	600	784	78
Cali	338	480	656	94
Barranquilla	354	451	555	57
Bucaramanga	141	193	256	82
Cartagena	141	175	206	46
Pereira	104	141	184	77
Manizales	100	114	130	30
Cúcuta	90	112	137	52
Palmira	75	106	144	92
<u>Total</u>	<u>2 619</u>	<u>3 490</u>	<u>4 509</u>	<u>72</u>

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Cuadro 5

ESTIMACIONES DE LA POBLACION URBANA Y RURAL, 1945-1970
(Miles de habitantes)

Años	Habitantes urbanos	Habitantes rurales
1945	3 256	6 504
1950	4 176	6 974
1955	5 504	7 332
1960	7 066	7 705
1965	8 891	8 094
1970	11 079	8 510

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

/4. Estructuras

4. Estructuras económico-sociales desajustadas

a) Características económicas

El desarrollo económico y social experimentado por el país ha sido en extremo desigual, provocando la existencia de contrastes y contradicciones entre formas productivas arcaicas y formas modernas de organización productiva. Bien se ha afirmado que más que una "economía nacional" en Colombia coexisten varias economías regionales, pero subordinadas a una misma autoridad político-administrativa. El importante progreso vial de los últimos años no ha logrado aún romper la insularidad y el enclaustramiento de estas economías.

Se aprecia por estudiosos del problema que la situación de Colombia, desde el punto de vista económico y social no sólo es crítica, sino alarmante.^{10/} En buena parte tal situación obedece al mantenimiento de los desajustes, contradicciones, injusticias y desigualdades que científicos, técnicos, gobernantes, políticos y otros destacados integrantes de la sociedad colombiana vienen denunciando. El economista L. Currie que en 1951 dirigió una misión auspiciada por el BIRF y uno de los más controvertidos entre quienes en el país se ocupan de los problemas del desarrollo, plantea así sus puntos de vista: "Aunque el progreso ha sido muy grande en muchos sectores, no se han obtenido resultados satisfactorios generales frente al rápido incremento de la población. Los frutos del rápido aumento de la industrialización y de la tecnificación de la agricultura se distribuyen desigualmente; gran parte de los beneficios va a manos de los habitantes de las áreas urbanas y de los agricultores acomodados, mientras la situación económica de la gran mayoría de los campesinos y habitantes de poblaciones pequeñas, que constituyen el 60 por ciento del total de la población, probablemente se ha venido desmejorando".^{11/}

Esta condición patológica de la economía nacional ha sido reconocida y descrita con mayor o menor amplitud por diversas misiones extranjeras e internacionales y se debe a la CEPAL uno de los estudios críticos más consistentes sobre la realidad económica colombiana.^{12/} Recientemente, una publicación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos se refiere a los problemas del desajuste estructural de la economía colombiana advirtiendo que, a grandes rasgos, se compone de dos sectores principales, uno retrasado y otro moderno, cuyas características en cuanto a ocupación y productividad resultan asombrosamente contrastadas.^{13/}

^{10/} Currie Lauchlin, Ensayos sobre planeación, Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1963.

^{11/} Ibid.

^{12/} Naciones Unidas, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico en Colombia. Mexico, 1957.

^{13/} Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Informe al Congreso Nacional 1961-1963.

Uno de estos sectores, que posiblemente albergue entre el 50 y 60 por ciento de la población trabajadora del país, está constituido por las explotaciones agropecuarias en pequeña escala, la minería rudimentaria, reducidas explotaciones forestales, la caza y pesca primitivas, las artesanías e industrias familiares, los medios financieros y servicios de transporte, comunicación y otros que apoyan aquellas actividades a las cuales están ligadas gentes de muy bajos ingresos.

Ya antes, la misma entidad aquí mencionada al analizar las características de la economía colombiana, en uno de los capítulos iniciales del Plan General de Desarrollo Económico y Social afirma que la economía de Colombia muestra las modalidades comunes a las de países en desarrollo. "Se caracteriza - afirma el documento en cuestión - por un alto grado de dependencia de la exportación de un solo producto, el café, que representa alrededor del 70 por ciento de las ventas en el exterior y cuyos precios están sujetos a violentas fluctuaciones; por una estructura de producción en que la agricultura da empleo a la mitad de la fuerza trabajadora pero sólo genera una tercera parte del producto bruto; por una gran disparidad de eficiencia y de medios financieros entre las unidades de producción, en que empresas que utilizan técnicas modernas y disponen de amplios recursos de capital, coexisten con explotaciones primitivas, de ínfima productividad y de muy escasos recursos, y por deficiencia en la disponibilidad de capital económico y social".14/

b) Características del nivel de vida

Una manifestación reconocida de estos desajustes en la estructura económica es el bajo ingreso anual por habitante, calculado en alrededor de 300 dólares. Particularmente acentuadas se consideran las malas condiciones de existencia para los moradores de las áreas rurales. "A la falta de tierra en propiedad o en arriendo barato, se agregan el predominio de métodos rudimentarios de producción" - sostiene un informe oficial reciente - "las dificultades de acceso de los productos a los centros de consumo, la carencia de servicios educativos sanitarios y asistenciales y de alojamiento adecuado." 15/

En las numerosas aldeas diseminadas por el país, concentraciones semi-urbanas que no sobrepasan los 10 000 habitantes, donde se alberga buena parte de la población considerada como urbana (más de 1 500 habitantes), los niveles de vida predominantes son igualmente insatisfactorios. "Hay notoria carencia de los servicios que contribuyen a mejorar el nivel de vida y las posibilidades de empleo productivo y remunerativo son en extremo limitadas".16/

14/ Op.cit. referencia 7/.

15/ Op.cit. referencia 13/.

16/ Ibid.

Las grandes ciudades que han venido absorbiendo la migración campesina se considera que no disponen de medios apropiados para satisfacer las exigencias primarias de un nivel de vida mínimo a estos nuevos moradores. El precario equilibrio que mantenía la estructura urbana tradicional quedó roto por el impacto de las migraciones aunado al proceso de industrialización que sólo ofrece oportunidades de empleo a un mínimo de los nuevos contingentes de trabajadores potenciales, cuya calificación profesional, se sabe, es prácticamente nula.

Tanto en las aldeas, como en las ciudades y en el campo, son asombrosas las desproporciones existentes entre los servicios educativos, sanitarios, asistenciales y de vivienda y la población que de ellos requiere. Al mismo tiempo se ha ido conformando un grado más amplio y más consistente de "cenciencia" en el derecho que asiste a la población y particularmente a los grupos de menores recursos de disfrutar de los beneficios del progreso.

Hasta el presente no existe un estudio completo sobre la estratificación social en el país aunque por medios indirectos, a través de diversas investigaciones no específicamente dirigidas a semejante propósito, se ha logrado conformar un panorama aproximado de la situación. Se debe a la "Misión Economía y Humanismo" el primer intento de sistematizar informaciones dispersas sobre este tópico y las primeras apreciaciones al respecto.^{17/}

Esta Misión sostiene que la clase popular comprende en el medio rural cerca del 75 por ciento de la población; la clase media del 15 al 20 por ciento y la burguesía tan sólo del 1 al 2 por ciento. En el medio urbano la clase alta representa alrededor del 2.7 por ciento. Las clases medias aproximadamente el 12.5 por ciento, las clases populares alrededor del 77 por ciento y un margen importante de alrededor del 7 por ciento componen las clases indigentes. Terratenientes, empresarios industriales, comerciantes y altos funcionarios componen las clases altas o ricas; patronos de pequeñas industrias, pequeños comerciantes, funcionarios medios o empleados superiores integran las clases medias en concepto de la Misión Economía y Humanismo. Entretanto las clases populares están conformadas por obreros más o menos especializados, pequeños empleados, artesanos y otros. Una población particularmente miserable comprende los obreros no especializados, el personal doméstico, las gentes sin trabajo y los mendigos.^{18/}

^{17/} Comité Nacional de Planeación "Misión Economía y Humanismo", Estudio sobre las condiciones del Desarrollo en Colombia.

^{18/} Ibid.

Asombrosamente contrastados son los niveles de vida de que disfrutaban estos grupos de población, si bien el proceso de desarrollo actual del país se caracteriza por variaciones leves en la estructura tradicional del empleo y la producción, lo cual da oportunidades de mejora para algunos núcleos humanos. Sin embargo, estas oportunidades parecen limitadas: "El proceso de creación de ocupación en el sector fabril ha perdido dinamismo en los últimos años - anotan los Organismos Nacionales de Planeación - tanto que entre 1959 y 1961 apenas aumentó el empleo a una tasa del 3.3 por ciento casi igual a la de la población en edad de trabajar". Es decir que el sector más dinámico de la economía no suministra suficientes oportunidades de ocupación productiva y remunerativa, debiendo los nuevos contingentes de fuerzas de trabajo localizarse en actividades que apenas brindan "ocupación insuficiente". 19/

En las ciudades principales, grandes legiones de personas ocupadas en pequeñas empresas familiares o empleadas como trabajadores independientes, previsiblemente desplazados del campo y sin mayor preparación profesional para desempeñar empleos en el sector moderno de la producción, constituyen un árduo problema. Estos grupos tienden a concentrarse sobre un número reducido de ocupaciones en el servicio doméstico, en la artesanía, el pequeño comercio, la construcción y en servicios y actividades en las cuales la calificación profesional, las aptitudes y el capital requerido no plantean exigencias agudas. Empero son estos grupos marginales los que soportan condiciones de vida más precarias, que se ubican en las "zonas de tugurio" y que junto con los indigentes rurales y las clases campesinas de menores recursos parecen estar grandemente distanciados de los beneficios que pueden derivarse del proceso de desarrollo. 20/

Considera el Padre Gustavo Pérez en un estudio sobre las condiciones demográficas y sociales de Colombia, que el problema cardinal del país es de carácter social, eclipsado por la irracionalidad de las luchas políticas y por el ilusionismo de un desarrollo expresado en cifras globales o en promedios que desdibujan la realidad. El Padre Pérez, refiriéndose a las clases dirigentes del país comenta que en lugar de colocarse en las perspectivas de un desarrollo proporcionado, coherente, homogéneo y autopropulsivo, del cual se beneficiarían en primer lugar las capas despreciadas de la población, consideran el desarrollo como el crecimiento indefinido de sus propios ingresos. 21/ Además existe la impresión generalizada de que

19/ Op.cit. referencia 13/.

20/ Escuela Superior de Administración Pública, Anotaciones sobre empleo y remuneración en Colombia, Bogotá, 1963.

21/ Juan Luis De Lanoy y Gustavo Pérez, Estructuras demográficas y sociales de Colombia. Bogotá, 1961.

Colombia no posee todavía los cuadros técnicos, profesionales y directivos que correspondan a sus potencialidades y satisfagan sus necesidades.^{22/}

No hay pues, ninguna exageración al afirmar que enormes diferencias de orden económico, psicológico, físico, social y cultural separan grandes contingentes humanos de pequeños o reducidos grupos que sí disponen de las satisfacciones inherentes al progreso del mundo actual, provocando condiciones en las cuales las amplias clases populares insatisfechas comienzan a despertar de un prolongado letargo y a tomar conciencia de su propio destino histórico y de su importancia para la consistencia, efectividad y equidad del futuro progreso nacional.

c) Diferencias socio-culturales

De acuerdo con los planteamientos formulados por los Organismos de planeación con respecto a los problemas sociales del país, debido a que en Colombia coexisten una economía y una cultura casi feudales con algunas formas de industrialización más avanzadas, los contrastes en los niveles de cultura de los distintos núcleos sociales se han agudizado y "se ahondan más las distancias entre los grupos de mayores y menores ingresos". Se considera así que sobre la base de una comunidad que se desenvuelve en forma anárquica y desarticulada, parece difícil la construcción de una economía consistente y de un orden social estable.^{23/}

Factores culturales negativos contribuyen, por su parte, y como expresión de los hechos económicos a dificultar el proceso de progreso. En efecto, en el pasado reciente más del 35 por ciento del total de la población se mantenía en condición de analfabeta, situación especialmente aguda respecto de la población rural que tiene pésimas o nulas oportunidades de acceder a los limitados medios educativos disponibles. Un número muy reducido de personas, calculado en un 5 por ciento de la población adulta total logran obtener educación tecnológica y universitaria. El déficit de locales escolares se ha calculado aproximadamente en 30 mil aulas y el personal docente presenta notorias fallas cuantitativas y cualitativas. En las áreas rurales son numerosos los maestros sin graduarse o sin preparación adecuada para desempeñar sus responsabilidades.

^{22/} Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Introducción a los aspectos sociales del Plan General de Desarrollo Económico y Social (mimeografiado), Bogotá D.E. 1962.

^{23/} Ibid.

No es extraño así el predominio de hábitos de trabajo y de consumo muy primitivos dentro del campesinado, el cual también acostumbra prácticas higiénicas y nutricionales contrarias a la buena salud, agravando de consiguiente el estado sanitario que ya es insatisfactorio en términos de los servicios médico-preventivos insuficientes.

En una apreciación muy general del problema socio-cultural del país, puede afirmarse que sólo una ínfima proporción de los habitantes rurales ha logrado beneficiarse de una instrucción primaria completa, siendo ésta la preparación básica que reciben para desempeñarse en el mundo del trabajo y en la vida social. Tampoco son mayores las oportunidades de recreación si se exceptúan la concurrencia semanal a los mercados en los poblados vecinos; las festividades de carácter religioso o en conexión con el culto; las reuniones en las destartaladas y desapacibles "tienduchas" de las "veredas" y algunos juegos nativos como el "tejo" y los "bolos".

No parece ser del todo superior la condición de las masas populares que han ido concentrándose en las ciudades ya que, proveniente del campo, sus oportunidades para beneficiarse de la instrucción han sido mínimas. Aunque relativamente podrían derivar ventajas de su contacto con las comodidades del progreso urbano, es lo cierto que, hacinados en viviendas de pésima calidad o refugiados en tugurios, sus formas de vida exhiben una precariedad alarmante. Los servicios públicos están frecuentemente distantes de su morada.

Las clases medias urbanas compuestas habitualmente por elementos que han logrado en una u otra forma superar los obstáculos de unos medios educativos insuficientes, por razones profesionales u ocupacionales han adquirido mayores niveles culturales pero viven asfixiados entre un cúmulo de necesidades insatisfechas o presionados por exigencias de difícil cumplimiento debido a sus magros ingresos. Un grupo reducido forma la población que pueda considerarse culta en el país.

5. Anotaciones sobre el proceso político

La reconocida irracionalidad de las luchas partidistas en Colombia tuvo en el pasado reciente cruenta expresión en una verdadera situación de "guerra civil no declarada". Algunos calculan en centenares de miles el número de víctimas producidas por el conflicto partidista en menos de 5 años. Infortunadamente esta situación no ha sido del todo erradicada si bien la virulencia y pugnacidad de las luchas han disminuído sensiblemente, en particular desde que los partidos tradicionales pactaron, a través de sus dirigentes, la realización de gobiernos de responsabilidad

/compartida.24/

compartida.^{24/} Sólo dos fuerzas partidistas tienen capacidad de decisión en la vida política del país aunque han existido otras agrupaciones de importancia variable.

Esta referencia a los problemas de naturaleza política obedece a que ellos guardan, por lo menos un doble interés. De una parte a través de la acción política se conforman los poderes ejecutivo y legislativo en el Gobierno Nacional; los cuales al expresar las decisiones del poder público inciden obviamente sobre el proceso de desenvolvimiento y sobre la utilización de los recursos fiscales en particular. En el ámbito local los Concejos o Cabildos toman acuerdos que afectan la disponibilidad de servicios públicos; en el regional o departamental, las Asambleas (Cámaras legislativas seccionales), igualmente adoptan normas legales u ordenanzas y a la escala nacional el Congreso (Cámara y Senado) promulga las Leyes de la República.

Desde otro punto de vista, lo extremadamente fragoroso y violento de la lucha partidista enfrentó a medio país con el otro medio, provocando al nivel de las comunidades locales la ruptura de nexos tradicionales de solidaridad y abriendo brechas que muy difícilmente han sido subsanadas. Fuera de esta secuela, las pérdidas en bienes de producción, arrasamiento de sementeras, destrucción de viviendas y otros hechos dejaron huellas que todavía se perciben sobre la conformación social y comunal del pueblo colombiano.^{25/}

6. La orientación y los cauces para el proceso de desarrollo económico

a) Establecimiento de la planeación

Esfuerzos sucesivos que prácticamente se inician hacia 1936 se han realizado en el país, encaminados a buscar cauces racionales para el proceso de incremento económico y de ordenamiento social. Sin embargo, éstos sólo habían adquirido el valor de catálogos de buenos propósitos o de indicaciones para la adopción de prioridades en la utilización de los fondos públicos.

Prácticamente sólo con la adopción de la Ley 19 de 1958 los intentos de institucionalizar los servicios nacionales de planeación adquirieron consistencia. En alto grado contribuyen a esta definición los esfuerzos realizados por sucesivas misiones de la CEPAL, cuyos expertos logran además formar un grupo humano homogéneo alrededor de las técnicas y principios de la programación.

^{24/} Orlando Falls Borda y otros, La Violencia en Colombia, Estudio de un Proceso Social. Tomo I. Monografía N° 12 de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1962.

^{25/} Ibid.

Día a día cobraba fuerza la convicción de que no sería posible avanzar con firmeza en el difícil camino del desarrollo si no se adoptaban esfuerzos coordinados a través de un Plan. Esta etapa culmina en 1961 cuando el entonces Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, promulgó el Plan General de Desarrollo Económico y Social, en cuya preparación se venía ocupando de tiempo atrás el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.^{26/}

b) Alcances de la planeación en Colombia

Es reconocido que dentro de las modalidades de la planeación democrática, adoptadas por Colombia, el Plan y sus hipótesis representan una guía o una orientación para las decisiones públicas y privadas y no conlleva elementos compulsivos para la conducta individual o colectiva. En efecto, las directrices del Plan, las metas y objetivos en que éste se ha traducido, a más de ser susceptibles a una continua revisión para acomodarlos cada vez con mayor rigor a las realidades y posibilidades del país y a las demandas crecientes de una más rápida elevación del nivel de vida de todos los colombianos, pueden ser o no adoptadas por los organismos gubernamentales ejecutores y por el sector privado.

El Plan General, de acuerdo con lo expresado por los organismos nacionales de planeación, con el carácter de un instrumento básico de la programación del desarrollo económico y social dilucidó los alcances de una tarea y un propósito nacionales, consistentes en procurar que ese proceso sea cada vez más deliberado y consciente y en asegurar en forma progresiva una mayor validez, coherencia, vigor y continuidad a los esfuerzos, deliberaciones y decisiones del sector público y de la iniciativa privada.^{27/}

Las condiciones ahora reinantes sugieren que se persistirá en este empeño en cuanto el país se encamina a construir una economía progresivamente fuerte y cada día menos vulnerable a los factores externos, que unas veces impulsan la prosperidad nacional y otras acentúan su miseria. Este proceso, a su vez, se considera como el necesario requisito - aunque no siempre exclusivo - para la solución de los grandes y graves problemas que gravitan sobre el bienestar de la comunidad y sobre su seguridad futura.^{28/}

^{26/} Op.cit. referencia 7/.

^{27/} Ibid.

^{28/} Ibid.

La concentración de los empeños de la nación - de todos sus sectores - en un programa de desarrollo que lleve a una óptima y adecuada utilización y mejora de la fuerza de trabajo, de la tierra, del capital y de todo otro recurso, se ha planteado como la más valiedera respuesta a las legítimas aspiraciones de la comunidad, a una vida mejor. Aspecto muy importante del papel reservado al Plan --en la dirección de la conquista de un nivel de vida más digno para los colombianos - es el de suministrar un marco técnico apropiado a la política estatal en todos sus campos. Esto explica a los persistentes y sistemáticos esfuerzos en que se empeñan los organismos de planeación para que las inversiones públicas tengan un fundamento común y un elemento de coordinación en los proyectos y previsiones del Plan; para que los programas sectoriales y regionales y los proyectos que los integran se refieran en forma armónica a un mismo marco de orientación del proceso de desarrollo; para que la acción oficial en materia fiscal, crediticia, de comercio exterior y de otros renglones de la política económica tengan una aplicación coherente con el programa y contribuyan a la aceleración del crecimiento global y sectorial de la economía. No menos importante se considera la orientación que estos proyectos podrán dar a los sectores privados de la economía.^{29/}

c) Efectos esperados de la programación del desarrollo sobre el nivel de vida.

En este campo los objetivos del Plan General intentan responder al imperativo de dotar al país, en un plazo tan breve como sea posible, de las facilidades y servicios indispensables para la elevación del nivel de vida y bienestar de la población. Existe un criterio generalizado sobre el hecho de que es urgente abordar la reducción del analfabetismo y mejorar las condiciones educativas en todos los niveles, incluyendo la formación profesional de los trabajadores. Al mismo tiempo se percibe en Colombia la idea de que la elevación de los niveles sanitarios de la población representa otro esfuerzo que no puede dejarse de lado. Los respectivos programas implican gastos cuantiosos en construcciones y dotación. Pero al lado de estas necesidades se considera que los déficit en materia de viviendas, acueductos y alcantarillados y otros servicios comunales y asistenciales, que en forma muy destacada deprimen el nivel de vida de las clases de bajos ingresos, plantean igualmente requerimientos cuantiosos de inversión.

El criterio básico expuesto por los planificadores y gobernantes de Colombia de que las metas físicas del Plan no constituyen un fin en sí mismas, sino que representan unos objetivos concretos de producción que el país debe alcanzar en cumplimiento de un esfuerzo consciente y sistemático, destinado a mejorar el nivel de vida de la comunidad, aclara el contenido social del Plan y el propósito de integrar armónicamente los frentes de producción y del bienestar, como partes del mismo propósito de encontrar solución

^{29/} Ibid.

adecuada a los problemas básicos del país.^{30/} El Gobierno colombiano se propone asumir la responsabilidad de promover el mejoramiento de los niveles de vida a través del gasto público, fundamentalmente y estimulando y orientando la inversión privada al mismo tiempo.

Este proceder se encuentra ampliamente justificado por las tradiciones de país democrático que tiene Colombia y por la comprensión más clara de un fenómeno que ha cobrado actualidad en nuestro país, el de que no resulta posible aplazar indefinidamente el bienestar de hoy, pues el proceso mismo de creación de riqueza exige de la participación más dinámica, más activa y consciente de toda la comunidad, cosa que no se puede lograr cuando sus niveles de vida siguen siendo precarios.^{31/}

d) El programa social propiamente dicho

El reconocimiento explícito en Colombia de la importancia que encierran los aspectos sociales en el proceso general de desenvolvimiento programado del país, ubicó en un nuevo plano el tratamiento de la política social, incorporándola al complejo dominio de un proceso de desarrollo nacional planeado. Desde el punto de vista de las inversiones públicas es evidente el esfuerzo realizado al programar el gasto del Estado, tanto en desarrollo económico como en desarrollo social y urbano. Este, concebido como gasto no postergable destinado a satisfacer consumos de que debe gozar la población en el campo educativo, habitacional, de la salud y de los servicios sanitarios, ha sido programado con el criterio de inversiones en el factor humano.

El Plan General de Desarrollo de Colombia reconoce también la existencia de una muy variada serie de problemas referidos a la condición social propiamente dicha, que involucran la posición del individuo frente a la organización familiar y comunal y al disfrute de derechos y libertades, que en el proceso de un cambio económico programado, pueden - al no ser atendidos - dificultar y hasta impedir los esfuerzos de creación de riqueza y de mejoramiento del nivel de vida. El cambio de unas formas sociales a otras, y el que ello tenga lugar en armonía con las transformaciones inducidas del aparato productivo, se estima que puede retardar o detener el proceso mismo de desenvolvimiento económico y acarrear una serie diversa de situaciones perturbantes. Hacia el control de estas eventualidades parecen dirigirse los esfuerzos previstos en la parte que el Plan reserva a la programación del desarrollo social.^{32/}

^{30/} Op.cit. referencia 22/.

^{31/} Ibid.

^{32/} Op.cit. referencia 13/.

/En efecto,

En efecto, los programas de organización y desarrollo de la comunidad - cuya importancia no se ha centrado en las realizaciones materiales, sino en la efectiva vinculación de aquélla al progreso, mediante su educación y su preparación para recibir los beneficios del progreso - representan la concreción de los esfuerzos de vinculación popular al Plan a juzgar por los documentos oficiales más recientes sobre esta materia.^{33/}

Igualmente, las medidas de política destinadas a fortalecer el desarrollo de instituciones laborales, las relativas a mejorar las condiciones de trabajo, las que se ocupan de la expansión o integración de los servicios de seguridad y previsión social, de los servicios del empleo, de formación profesional, de atención a la niñez desamparada y a los ancianos y otras, constituyen el complejo campo de los programas de mejoramiento de la condición social en que se empeña el país, y que se espera, contribuirán a hacer menos difícil el paso del individuo, de la familia y de la propia comunidad a las nuevas condiciones planteadas por el proceso de desarrollo económico y social.^{34/} Además, se espera que deben contribuir en forma efectiva al disfrute más pleno y efectivo de aquellos derechos y libertades fundamentales que dignifican la existencia y justifican la actuación del hombre en su doble papel de productor y consumidor.

Los organismos nacionales de planeación se han ocupado de elaborar un programa integrado de elevación del nivel de vida y de mejoramiento de la condición social - incorporado al Plan General de Desarrollo - y que desde el punto de vista metodológico significa que se acude a las técnicas y métodos de la planeación para formular las perspectivas de un proceso de racionalización, ordenamiento y previsión de los aspectos sociales o humanos del desarrollo del país, capaces de estimular un crecimiento armónico de la nación en todos sus órdenes.^{35/}

e) Alcances de la participación de la comunidad

Destacan los organismos de planeación en los diferentes documentos relacionados con el Plan General, que no resulta posible abandonar a fuerzas espontáneas el proceso de desenvolvimiento de la comunidad, cuyos requerimientos de adaptación hacia nuevas y mejores formas de existencia, plantea la necesidad de esfuerzos

^{33/} Ibid.

^{34/} Otto Morales Benítez, Planteamientos Sociales, Imprenta Nacional, Bogotá, 1960.

^{35/} Op.cit. referencia 13/.

específicos, al tiempo que consideran que no parece lógico desatender la satisfacción de los rubros de consumo componentes del nivel de vida. Los proyectos específicos de inversión destinados a aliviar las manifestaciones del deterioro de las condiciones de bienestar, como ya fue indicado, se estructuraron sobre la base de considerar alternativas que combinan su impacto sobre la economía y sus efectos sobre el nivel de vida.

Los comentarios transcritos intentan describir el papel que ha sido asignado a los programas de organización y desarrollo de la comunidad, respecto del desarrollo económico social programado del país. A continuación se presentan comentarios relativos al estado de aquellos programas en Colombia y sobre sus perspectivas futuras.

/II. ESTADO

II. ESTADO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN COLOMBIA

1. Principios y conceptos que orientan esta actividad

a) Antecedentes

La labor conjunta de los ciudadanos, de los vecinos, de los grupos primarios de la sociedad colombiana para la solución de sus propios problemas, existe en el país desde tiempos inmemoriales. La tradición cultural que en Colombia congrega los esfuerzos y aportes voluntarios de vecinos para la realización de obras de interés común o para ayudar en la ejecución de labores de interés familiar, no sólo es antigua sino que se conserva en muchas comarcas. Instituciones como el "convite" consisten en el convenio de los campesinos de "prestar una mano" en obras de interés común e igual o similar propósito cumplen la "ronda" y el "brazo prestado", el "mutirao" y la "minga". Las autoridades han utilizado las "fajinas" para llevar a cabo diversas realizaciones materiales, como construcción de escuelas, caminos, puestos de salud y otras obras.

La idea de racionalizar la participación popular en el proceso de desarrollo acelerado y la posibilidad de incorporar las energías, potencialidades y recursos de las comunidades de base en los esfuerzos programados de mejoramiento del nivel de vida es más reciente. En la Ley 19 de 1958 (véase anexo I) se consagra la denominación de Acción Comunal para definir esos cometidos y se precisan los alcances de la actividad organizada y solidaria de los vecinos, lo mismo que el papel del Estado respecto a la participación popular en obras y actividades de fomento económico-social de interés colectivo.

b) Alcances de una labor doctrinaria e ideológica

A pesar de lo dicho, no parece existir en Colombia un consenso generalizado y de amplia aceptación sobre el papel que puede y debe desempeñar la "comunidad" en el proceso de desenvolvimiento general del país. Esta afirmación no descarta, como adelante se comenta, el que la divulgación de principios y conceptos relativos a los procesos de organización y desarrollo de la comunidad haya impregnado algunos círculos académicos, ciertos sectores gubernamentales e inquiete y oriente la acción del sector privado y de organizaciones religiosas y cívicas. Tampoco lo dicho demerita las importantes realizaciones logradas con la participación activa de la comunidad.

La propia lexicología relacionada con los esfuerzos de organización y desarrollo de la comunidad parece encontrarse en una etapa de decantación y asentamiento. Se debe a la ciencia sociológica un papel preponderante en esta tarea, pero a ella han contribuido otras disciplinas científicas, lo mismo que los aportes de la literatura oficial y de los materiales elaborados por organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americano. Es por ello que

/términos como

términos como los de "acción comunal", "organización de la comunidad" y "desarrollo de la comunidad", comienzan a adquirir contenido lexicológico propio, y alcance técnico y científico definidos, en el país.

En la elaboración del cuerpo de principios, conceptos y criterios capaces de orientar sobre bases más firmes la actividad y la obra de organización y desarrollo de la comunidad ha sido manifiesta la incidencia de la labor cumplida por organismos internacionales y por expertos a su servicio, en primer término. En segundo lugar debe considerarse la actividad de numerosos científicos y técnicos colombianos y de organismos y entidades nacionales, tanto del sector público como del sector privado.

Se debe al Comité Nacional de Promoción de la Acción Comunal, entidad que actuó en años pasados bajo los auspicios del Ministerio de Educación Nacional, la siguiente definición sobre "acción comunal": "La acción comunal es aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus propios problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños. Por consiguiente, la verdadera acción comunal requiere un proceso de educación de la comunidad, para que el acento principal recaiga en la necesidad de la unión, la cooperación y el espíritu de solidaridad. Debe centrarse el interés en aquello que una a los miembros de la comunidad, o en lo que ellos tengan de común y prescindirse de los factores que los separen. Las obras materiales serán el fruto de este proceso". 36/

Por su parte el Primer Seminario Inter-Universitario reunido en Bogotá hacia septiembre de 1960, asamblea que congregó las personalidades nacionales y extranjeras interesadas entonces en estas cuestiones, adoptó una declaración en la que se establece una definición de las acciones de desarrollo de la comunidad. En efecto, el Seminario en cuestión precisó que se entendería por desarrollo de la comunidad "todos aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional". 37/

Las anteriores definiciones pueden considerarse en principio como un desarrollo ideológico de la norma legal que en 1958 adoptó la "acción comunal", como un programa que conjuga los esfuerzos de las comunidades y la ayuda gubernamental, dirigidos estos factores hacia metas de progreso social y económico.

36/ Ministerio de Educación Nacional, La promoción de la acción comunal, Bogotá, 1959.

37/ Primer Seminario Inter-Universitario de Desarrollo de la Comunidad, Conclusiones de la Comisión II, (mimeografiado) Bogotá, 1960.

En el mismo año en que se produjo el acto legislativo antes comentado, el Presidente de la República con ocasión del Primer Seminario de Alfabetización de Adultos y Educación Fundamental, reunido en Bogotá, explicó en el mensaje inaugural de esa asamblea la idea de la acción comunal como arma contemporánea contra el subdesarrollo, cuya eficacia dependía de que se trabajase en la base misma de la sociedad y con ella. "La Ley 19 de 1958, dijo entonces el Presidente Lleras, ordena al Gobierno emprender o estimular esta acción. Ella no puede ser de ninguna manera una empresa oficial reglamentada rigurosamente y adelantada sin más cooperación que la de los funcionarios públicos. Al contrario, la concebimos como la movilización de todos los colombianos para mejorar sus propias condiciones, ya sea en su cultura, ya en las circunstancias mismas de su existencia, sin necesidad de acudir al Gobierno y sólo al Gobierno para cualquier iniciativa de bienestar público".^{38/}

Vale la pena, sin embargo, formular aquí la reserva de que estos propósitos tropiezan con grandes obstáculos que se oponen al desarrollo armónico de las comunidades colombianas y dificultan su integración activa al proceso de desenvolvimiento general del país. En efecto, la acción recíproca de diversos factores, unos de carácter estructural, otros de carácter técnico y otros más de orden económico y social, contribuyen a que un vasto sector de la población colombiana permanezca al margen de las conquistas del progreso, soporte muy precarios niveles de existencia y continúen sumidos en la indiferencia o en la desesperanza. El mantenimiento de formas y modos inadecuados de satisfacción de las necesidades individuales y colectivas y la persistencia de un régimen inequitativo de reparto de la renta nacional, determinan la frustración de muchas iniciativas de la comunidad y marchitan sus esfuerzos de mejoramiento de los niveles actuales de existencia. Se registran, con todo, casos numerosos, sorprendentes por la velocidad con que el impulso inicial dado a comunidades apáticas logra despertar sus potencialidades y contribuir a la iniciación de un positivo proceso de transformación.^{39/}

Regresando al asunto que aquí se comenta, hay otros sectores que igualmente han venido contribuyendo a la elaboración de principios doctrinales relativos al desarrollo de la comunidad. En el plano académico y científico se debe al arquitecto Rubén Darío Utría un substancial aporte para la definición doctrinaria y metodológica de la llamada en Colombia acción comunal. Para Utría la acción comunal es la movilización consciente y deliberada del esfuerzo y los recursos humanos, económicos, físicos y político-administrativos de una comunidad en busca de la elevación de sus niveles de vida. Vale la pena subrayar en este planteamiento el

^{38/} Alberto Lleras Camargo, El primer gobierno del Frente Nacional, Tomo II, Imprenta Nacional, Bogotá, 1960.

^{39/} Orlando Falls Borda, Acción comunal en una vereda colombiana, Monografía Sociológica N° 4 del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1960.

reconocimiento a la necesidad de tomar en cuenta factores externos que combinados con la dinámica generada en el propio seno de la comunidad y cuando quiera que el entusiasmo y capacidad de un líder pongan en acto las potencialidades del grupo social en que actúen, permitirán operar en el sentido de un efectivo mejoramiento del bienestar colectivo. 40/

El sociólogo Orlando Falls Borda a partir de experiencias por él realizadas en una vereda colombiana, o vecindario rural, decanta y elabora una serie de principios relacionados con la dinámica de grupos y en su parecer deberán ser tomados en cuenta para armonizarlos con los criterios y operación práctica de la "acción comunal" en el país. Los esfuerzos dirigidos al propósito de estimular, asistir y enseñar a las gentes a adoptar nuevos métodos, ideas o técnicas y las acciones tendientes a introducir cambios en las formas tradicionales de existencia, no pueden ser labores expuestas a la improvisación, según las experiencias de Falls Borda. 41/

Una breve síntesis de estos principios es la siguiente: el principio de "catálisis social" considera la presencia de portadores de cultura activos en medio de un grupo. La "autonomía del grupo", toma en cuenta sus potencialidades, y confiere autenticidad a la participación efectiva de los componentes del mismo en las diversas acciones tendientes a su mejoramiento. De la atención que se presta al anterior principio se deriva la vigencia de otro que en ocasiones, y sobre todo cuando media un proceso de planificación, puede prestarse a controversia y es el de las "prioridades", que, en concepto de Falls Borda, deben ser decididas en primera instancia por las propias comunidades. 42/

A todas luces parece razonable tomar en cuenta el hecho de que para consolidar los avances en el proceso de transformación de las formas de existencia de la comunidad, las realizaciones materiales y tangibles cumplen un papel destacado. "Las obras materiales deben ser el fruto de la acción comunal, pero no el fin último", anota el sociólogo ya mencionado. La constatación de que los esfuerzos comunales se han traducido en cosas concretas, permite suministrar pruebas objetivas de la eficacia del proceso. 43/

Finalmente y como derivación orientativa de la experiencia realizada en Saucío, vereda del Municipio de Chocontá, el principio de los "estímulos" parece haber jugado un papel clave para asegurar el mantenimiento del entusiasmo inicial y culminar una etapa de realizaciones por parte de un grupo rural típico en los altiplanos colombianos. 44/

40/ Rubén Darío Utría, La acción comunal como programa de gobierno, Bogotá, 1960.

41/ Op.cit. referencia 39/

42/ Ibid.

43/ Ibid.

44/ Ibid.

En el primer Seminario Inter-Universitario de Desarrollo de la Comunidad, al cual ya se ha hecho referencia, se debatieron otros criterios sobre la modalidad que debía adquirir el esfuerzo ordenado de organización y desarrollo de la comunidad. Es así como se encontró apropiada la utilización de los llamados programas de acción comunal, como instrumento para fortalecer la acción gubernativa respecto de los sectores populares, bien que aquellos tomen la forma de esfuerzo propio dirigido, de ayuda mutua, de fomento de la organización cooperativa o de fomento de otros diversos organismos comunales. 45/

Ruben Utria, en su libro La acción comunal como programa de gobierno, destaca criterios parecidos, pero poniendo de relieve la idea de que la acción comunal, "concebida como proceso de movilización de una comunidad en busca de objetivos concretos de mejoramiento individual y colectivo, es sólo uno de los numerosos aspectos que presenta el proceso de desarrollo de una comunidad".46/ Al afianzamiento de la concepción del desarrollo de la comunidad como un "proceso histórico" y como un producto de la dinámica social, han contribuido igualmente otros estudiosos del asunto, entre los cuales cabe mencionar el grupo integrado por la Federación Nacional de Cafeteros que recientemente evaluó la acción comunal en Colombia.47/

La existencia de un proceso continuo de desarrollo de los organismos comunales es considerada como la base que permitirá inducir cambios de mayor significación y facilitará la incorporación más dinámica de los sectores populares en el proceso más amplio y general de desarrollo económico y social. "El desarrollo comunal - afirma en su estudio el grupo constituido por la Federación Nacional de Cafeteros - abarca la evolución de los individuos y de los grupos hacia una mayor responsabilidad social. Implica un desarrollo de la conciencia cívica, de facultades directivas, vigilancia, sensibilidad e interés por las necesidades humanas de la comunidad entera".48/

No es esta una muy completa referencia a los aportes doctrinales que en Colombia orientan las actividades de organización y desarrollo de la comunidad. Sin embargo puede considerarse aceptable la identificación de dos principios maestros: uno que las concibe como un "medio", como un "instrumento" para asegurar substanciales mejoras del nivel de vida y

45/ Op.cit. referencia 37/.

46/ Op.cit. referencia 40/.

47/ CARE - Federación Nacional de Cafeteros, Acción comunal en Colombia, Bogotá, 1962.

48/ Ibid.

otro que las estima como un "fin" de plena realización de aspiraciones colectivas. Esta posición posiblemente pueda apreciarse más nítidamente al considerar los objetivos que se viene persiguiendo con la puesta en marcha de programas de acción comunal y con la realización de esfuerzos de organización y desarrollo de la comunidad.

c) Objetivos generales de la acción comunal

Aunque no se encuentre bien aclarado en Colombia el concepto mismo de "comunidad", es evidente la existencia de grupos sociales locales con un cierto grado de cohesión, determinado por vínculos diversos. Estos pueden originarse en factores de vecindad, de parentesco, de ambiente geográfico, de actividad económica y otros más, que contribuyen igualmente a la aparición de intereses y necesidades comunes. Justamente fue del Primer Seminario Inter-Universitario de donde surgió una definición de comunidad entendida como grupo social al cual pudieran referirse los programas de organización y desarrollo comunales que en aquella asamblea se debatían. En efecto, se significó como comunidad todo grupo rural o urbano de personas que habitan una determinada área o región y que tienen necesidades, intereses y relaciones en común.^{49/}

Otro estudio producido en 1958 por la Caja Agraria indica que se considera como comunidad "un grupo de familias que habita un territorio, tiene una serie de intercambios, solidaridad y conciencia de grupo". Se afirma igualmente que toda comunidad tiene una organización que se expresa en la ley consuetudinaria, o sea, la costumbre, aun cuando esté aislada y el factor tradición domine el factor de cambio o viceversa.^{50/}

Es muy posible que la actual indeterminación del concepto de comunidad, de la idea concreta de lo que se quiere significar por "organismos comunales" influya de modo particular sobre los objetivos que se persiguen con los programas conocidos en Colombia por acción comunal. Con todo, un común denominador puede ser precisado y es aquel que contiene el propósito teórico o práctico, de asegurar para los sectores de población hasta ahora marginados de los beneficios del progreso, una mayor y mejor participación en tales beneficios, pero considerando al mismo tiempo que estos conglomerados deben integrarse a los esfuerzos de aceleración del desarrollo.

En la norma legal que define el estatuto orgánico y el régimen de la acción comunal en Colombia se encuentra implícita la idea de que el objetivo básico perseguido con los esfuerzos de organización y desarrollo de la comunidad es el de asegurar la participación de los vecinos en obras y actividades que signifiquen un cierto progreso social y cultural.

^{49/} Op.cit. referencia ^{37/}.

^{50/} Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Colonización, parcelación y viviendas rurales. Organización de la comunidad para la Cooperación y el Bienestar Social. (mimeografiado) Bogotá, 1958.

También se encuentran referencias a objetivos de incremento económico y, en principio, de racionalización del mercado de trabajo (véase anexo II). En efecto, la Ley 19 de 1958 precisa en su artículo 23 que el Gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables la cooperación de los vecinos de cada municipio para la realización de obras y acciones como las siguientes:

i) Obras materiales

- aumento y mejora de los establecimientos de enseñanza, de asistencia pública y de restaurantes escolares y populares.
- construcción, mejora y mantenimiento de carreteras, puentes, caminos vecinales y otros medios de comunicación.
- establecimiento o construcción de "adecuados" sistemas de riego y el drenaje y construcción de viviendas populares.

ii) Acciones de fomento económico

- mejora de los sistemas de explotación agrícola y organización de cooperativas de producción, distribución y consumo.

iii) Acciones de racionalización del mercado de trabajo

- organización de bolsas de empleo.

iv) Acciones culturales y recreativas

- difusión de prácticas de higiene, alfabetización y prácticas de prevención de enfermedades.
- fomento y difusión de los deportes y de espectáculos de recreación y cultura.

v) Acciones de tipo administrativo

- control y vigilancia de determinados servicios públicos y cierta intervención en el manejo de los mismos.

La Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, asumiendo su función de promover la cooperación comunal y la difusión de conocimientos y prácticas respectivas, se ocupó de fijar los objetivos de dicha actividad. Para esta dependencia la acción comunal se orienta a lograr una enseñanza y un estímulo dentro de la comunidad para la adopción de nuevos métodos, ideas y técnicas que le sirvan para hacerse cargo de la solución de una parte de sus propios problemas. Aclara esta oficina, en un escrito que data de 1960, que por las características del sistema económico colombiano, la planeación sólo se toma como un método encaminado a obtener la mejor utilización de los recursos del sector público. Con todo, las limitadas disponibilidades fiscales no

/permiten atender

permiten atender la solución de ciertas necesidades colectivas por lo cual el pueblo, las comunidades, deben prestar sus esfuerzos y recursos para complementar las realizaciones de una "administración pública sinceramente orientada". 51/

La idea de relacionar la planeación con la acción comunal, consagrada en la Ley 19 de 1958, fue desarrollada a través de estatutos y recomendaciones encaminadas a lograr la creación de organismos seccionales y locales de planeación y de disposiciones que facultaban a dichas dependencias para fomentar las actividades respectivas.

En desarrollo y aplicación de las autorizaciones conferidas por Ley 19 de 1958 a las autoridades departamentales y municipales para realizar programas de acción comunal, han sido adoptadas diversas disposiciones legislativas que definen al nivel regional y local los objetivos perseguidos por esta campaña.

A manera de ilustración del asunto propuesto se comentan enseguida algunas de las ideas programáticas contenidas en las disposiciones legales que establece la acción comunal en algunos departamentos y municipios principales del país. Estas normas pueden considerarse representativas del alcance y objetivos que se asignan al desarrollo de la comunidad por algunas autoridades regionales y locales en aplicación y desarrollo del estatuto básico de acción comunal (véanse anexos).

La ordenanza o norma legislativa que establece la acción comunal en Cundinamarca, uno de los departamentos más poblados y desarrollados del país, sede de la capital de la República, prevé como objetivos de este programa los de capacitación de la comunidad para enfrentar y resolver los problemas económicos y sociales que la afecten, con el uso de sus recursos y la colaboración de los recursos del Gobierno. Vale la pena destacar que se hace explícita alusión a las tareas de adiestramiento de líderes naturales e institucionales y a la divulgación de principios orientados hacia el propósito de cohesionar los grupos comunales urbanos y rurales del Departamento y a estimular sus aspiraciones de progreso.

Al comentar el aspecto del carácter y estructura de los servicios que soportan los programas de acción comunal en Colombia se hará nuevamente referencia a los objetivos variables que persiguen, según sea su ubicación y responsabilidad. Aquí se formularán apreciaciones de carácter más general, tratando de precisar cómo el enfoque de estos objetivos ha venido presentando variaciones que obedecen a una mayor clarificación del papel que puede desempeñar la comunidad respecto a los esfuerzos de progreso nacional y a una mayor elaboración y comprensión de la idea de las repercusiones que entrañan para el progreso de creación de riqueza y de mejoramiento del nivel de vida, las condiciones de existencia de la comunidad.

51/ Op.cit. referencia 1/.

Es así como en Bogotá, D.E., se llega a concebir que la acción comunal representa una alternativa a la posible contraposición entre objetivos de incremento económico y objetivos de mejoramiento social. "La necesidad de atender estos últimos hace que los programas de mejoramiento de la vivienda y la comunidad, compitan con otras inversiones de gran urgencia en los planes de desarrollo económico, debido a la escasez de capital de los países subdesarrollados como el nuestro". En el criterio de las autoridades de Bogotá, D.E., esta contraposición de objetivos podría resolverse mediante la utilización de nuevos recursos que "normalmente no jugarían en un plan corriente de desarrollo económico y que se basan en despertar la iniciativa, pericia e ingeniosidad de los individuos".^{52/}

La vinculación de la acción comunal a objetivos de progreso social aparece explícita en el acuerdo tomado por el Concejo Distrital de Bogotá en 1961, que modifica algunas normas adoptadas por acuerdo tomado en 1959 el cual es el estatuto orgánico inicial de la acción comunal en esta ciudad. En efecto, el Acuerdo de 1961 precisa que la acción comunal, entendida como la utilización de los recursos humanos, económicos y político-administrativos de la comunidad, será incorporada en todos los planes y programas de desarrollo comunal que buscan asegurar nexos de relación más firmes y solidarios entre los vecinos y satisfacer necesidades sociales de recreación y mejoramiento cultural de la población (véanse anexos).

Es evidente que a este proceso de avance en la clarificación de objetivos del desarrollo de la comunidad, a partir de 1958, fecha en que legalmente se adoptaron por el Gobierno de Colombia los programas de acción comunal, contribuyen diversos factores. Podríamos mencionar entre éstos, la labor de divulgación de principios y métodos del desarrollo de la comunidad por parte de diversos organismos internacionales; el conocimiento de las experiencias y realizaciones en otros países; el entrenamiento de funcionarios nacionales en el exterior y la labor de funcionarios, intelectuales y científicos colombianos.

La idea de integración de la comunidad a los esfuerzos programados de mejoramiento económico-social fue debatida en el Primer Seminario Inter-Universitario de Desarrollo de la Comunidad. En esa oportunidad se sugirió que los objetivos de la acción comunal deberían propender al desarrollo integral de las comunidades y a su adaptación a las exigencias del progreso. Se recomendó, además, que estos programas debían propender a la creación de vínculos de unión y relaciones de mutua confianza y solidaridad capaces de cohesionar más firmemente a los integrantes de las comunidades urbanas y rurales del país. ^{53/}

^{52/} Jorge Gaitán Cortés y otros. Acción comunal distrital, principios fundamentales, antecedentes y normas, Bogotá, D.E., 1962.

^{53/} Op.cit., referencia 37/.

Se sugirió igualmente en esta oportunidad la búsqueda y empleo de estímulos apropiados para generar una dinámica de superación y de progreso entre las comunidades, lo mismo que el empleo de estímulos tendientes a consolidar el libre y efectivo poder de decisión y de acción de estos grupos. Como objetivos a corto plazo, de carácter urgente, se recomendaron los del empleo y canalización de los recursos de la comunidad para la realización y mejora de ciertas obras materiales relacionadas con servicios asistenciales y comunales, servicios de educación, vivienda y recreación. 54/

Del sector académico y científico también proviene el aporte de Rubén Darío Utría quien en su libro ya comentado propone una diferenciación clara entre fines y medios de los programas de acción comunal. Respecto de los objetivos que éstos deben perseguir sugiere que se distinga entre objetivos de carácter inmediato, como la realización de una obra concreta a la cual se incorporen los esfuerzos y recursos de la acción comunal y objetivos de carácter general que vinculan el progreso general del país con el proceso general de desarrollo armónico e integral de la comunidad. 55/

La influencia de estos criterios sobre los objetivos de acción comunal se hace presente en el Acuerdo N° 21 tomado hacia 1961 por el Concejo de Cali, capital del Departamento del Valle del Cauca. En efecto, las disposiciones pertinentes no sólo se ocupan del asunto de la promoción de la comunidad para que los aportes contribuyan a la realización de obras materiales sino que se propende por objetivos de desarrollo integral de la comunidad (véanse anexos).

Más recientemente la idea de que el proceso de desarrollo de la comunidad es un aspecto del proceso planificado de desenvolvimiento económico y social del país se constata en documentos emanados de la División de Acción Comunal y en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, documento que se comentó ya en párrafos anteriores. En uno y otro caso se considera la participación de la comunidad en el cumplimiento de ciertas metas físicas incluidas en las previsiones del Plan General de Desarrollo. Se buscaría, según el criterio de la División de Acción Comunal, despertar el interés de los grupos sociales de base "para colaborar con el gobierno" en la programación y ejecución de obras a partir de la iniciativa local. 56/

A grandes rasgos son éstas las principales directrices que se aprecian en Colombia respecto de los objetivos de la acción comunal. Inicialmente objetivos restringidos de colaboración de la comunidad en la realización de obras materiales y más luego elaboración de la idea de identificación entre el proceso de desenvolvimiento programado del país y el proceso de organización y desarrollo de las comunidades. Debe advertirse, por supuesto, que en la práctica muchos proyectos parecen basarse fundamentalmente en la idea de que la comunidad puede aportar recursos diversos para la ejecución de algunas obras que si bien contribuyen a aliviar las consecuencias del subdesarrollo no atacan a éste en sus causas.

54/ Ibid.

55/ Op.cit. referencia 40/.

56/ Ministerio de Gobierno, División de Acción Comunal, Memorando del Jefe de la División, sobre la coordinación de la ayuda del Gobierno Nacional y de la Alianza para el Progreso a la acción comunal, Bogotá, D.E., 1963.

2. Carácter y estructura de los servicios de acción comunal

Parece útil comentar la breve historia que encierran las alternativas seguidas por los servicios de desarrollo comunal poniendo en evidencia lo ocurrido en el país particularmente desde 1958, fecha en la cual se plantea esta actividad como un programa consciente y especializado de carácter nacional. Si bien es el gobierno central el que asume la labor de promoción, se consagró un régimen de iniciativa bastante amplia en favor de otras escalas de la administración pública y de los sectores privados.

a) Los servicios oficiales de carácter nacional

El Decreto 0239 de 1959, por el cual se determina el personal y funciones del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos dependiente de la Presidencia de la República, dispuso que una oficina de aquella dependencia tendría la responsabilidad de promover la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas respectivas. También se le atribuyeron funciones de asesoría a las oficinas de Planeación Regional, Departamental, Distrital y Municipal en todo lo concerniente a la aplicación de los objetivos de la acción comunal consagrados en la Ley 19 de 1958. Muy pronto se hizo clara la conveniencia de disponer de una estructura con mayor capacidad ejecutiva.

Es así que por otro Decreto Legislativo del mismo año, se creó la División de Acción Comunal como dependencia del Ministerio de Educación Nacional para dirigir las campañas de acción comunal en el país, coordinar la acción de los ciudadanos, de las entidades y empleados del Estado, y en fin de todas aquellas instituciones y personas que pudieran utilizarse en la campaña. A esta finalidad deberían contribuir otras acciones encomendadas a la División como eran las de organizar la divulgación de las ideas, doctrinas y medios que gobiernan las técnicas de desarrollo de las comunidades. Con todo, debido a dificultades de índole financiera, a la falta de poder de coordinación y otros problemas, la División no logró desarrollar un trabajo substancial.

Hacia 1960 un nuevo Decreto dispuso el traslado de la División de Acción Comunal del Ministerio de Educación Nacional al Ministerio de Gobierno. Es posible que la idea que propició esta medida haya sido la de los vínculos que tiene el Ministerio de Gobierno con las autoridades regionales y locales, más estrechas y en cierto sentido más funcionales que los de otros despachos ministeriales. En este Ministerio se encuentra radicada la División de Asuntos Indígenas que cumple cometidos de integración de comunidades indígenas a la vida nacional.

Las funciones asignadas a la División de Acción Comunal, incluidas las más amplias previstas por la Ley 19 de 1958, pueden enunciarse así: organización y educación de las comunidades y asistencia técnica y estímulo a la creación de capital básico. Para el cumplimiento de su labor la División dispone de oficinas centrales y de servicios regionales y locales.

/La actividad

La actividad de la División de Acción Comunal cubre los siguientes frentes: preparación de programas, promoción del desarrollo de las comunidades y coordinación de la asistencia técnica material, adiestramiento y evaluación de los resultados.

Un Jefe de División está a cargo del servicio en el plano nacional, asesorado por los Jefes de las Secciones de Promoción y Coordinación, de Adiestramiento y Formación Técnicas, de Investigación y Planeamiento. El servicio cuenta con un Subjefe Administrativo y con personal auxiliar y de secretaría, bastante reducido. En el nivel regional, que en el país corresponde a la división político administrativa de Departamentos, Intendencias y Comisarías, los servicios de la División Nacional de Acción Comunal se prestan por medio de Promotores Regionales, actualmente en número de 20, cuya distribución puede consultarse en el cuadro 6. El mismo cuadro permite apreciar la distribución regional de 33 promotores locales con que contaba la División en 1963.

El presupuesto con que cuenta este Servicio, de alrededor de 150 000 dólares anuales, difícilmente cubre los gastos de funcionamiento de la planta de empleados nacionales, regionales y locales. De hecho algunos compromisos adquiridos por la División en el sentido de incrementar el cuerpo de promotores locales, son inatendibles con sus propios recursos.

b) Servicios de acción comunal en otras dependencias gubernamentales de carácter nacional

Al lado de la División de Acción Comunal que lleva a cabo sus actividades con jurisdicción sobre todo el país, existen servicios análogos establecidos a nivel ministerial o en dependencias paraestatales o institutos descentralizados responsables de servicios públicos. El carácter especializado de estos organismos determina que sus actividades sean también especializadas respecto de las comunidades con las cuales ejecutan programas de volumen o importancia variable. Posiblemente el programa de mayor envergadura es el que adelanta el Instituto de Crédito Territorial, entidad a cargo de las soluciones de vivienda de interés social en las zonas urbanas del país, que incluye entre sus diversos proyectos uno muy ambicioso de autoconstrucción de viviendas por el sistema de ayuda mutua. Otros institutos vinculados a los Ministerios incluyen en su actividad la ejecución de obras diversas con participación de la comunidad.

Este comentario no alcanza a cubrir todas las entidades que en el país ejecutan programas de desarrollo de la comunidad. Sin embargo la información que luego se suministra permitirá apreciar el grado de complejidad que han ido adquiriendo las estructuras administrativas que llevan a cabo esta campaña en Colombia.

i) Ministerio de Salud Pública. La oficina denominada Programas Especiales de Salud, antiguo Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, realiza diversas campañas sanitarias preferentemente en zonas afectadas por problemas derivados de la violencia. No se trata

Cuadro 6

PROMOTORES REGIONALES, LOCALES Y JUNTAS DE ACCION COMUNAL
(DICIEMBRE DE 1963)

Departamentos	Promoteres			Juntas		
	Regio- nales	Loca- les	Munici- pios incor- porados	Juntas organi- zadas	Con Personé- ria Ju- ridica	Sin Personé- ria Ju- ridica
Antioquia	1	4	35	150	25	125
Atlántico	1	1	17	55	9	49
Bolívar		4	14	54	34	20
Boyacá	1	3	122	132	72	60
Caldas	1	2	41	247	176	71
Cauca	1	3	29	198	68	130
Córdoba	1	-	11	31	2	29
Cundinamarca	1	9	91	538	75	463
Bogotá	-	-	-	143	11	132
Chocó	1	1	11	15	-	-
Huila	1	1	30	271	70	201
Magdalena	1	1	-	-	-	-
Meta	1	-	13	126	124	2
Nariño	1	1	21	101	61	40
Norte de Santander	1	1	20	90	27	63
Santander	1	1	58	205	164	41
Tolima	1	-	39	245	28	217
Valle del Cauca	1	1	25	184	21	163
Interior del Caquetá	1	-	7	27	1	26
Mocoa (Putumayo)	1	-	-	-	-	-
Armenia	1	-	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>20</u>	<u>33</u>	<u>584</u>	<u>2 812</u>	<u>968</u>	<u>1 832</u>

de un programa de jurisdicción nacional, sino que más bien de alcance regional y local. En muchos casos sus campañas tienen un carácter demostrativo de aplicación en programas de salud pública de las técnicas de trabajo con la comunidad.

Los recursos humanos, técnicos y financieros limitados que maneja esta oficina representan también un factor restrictivo del volumen de sus operaciones. Estas han concedido mayor prioridad a la construcción de centros y puestos de salud en lugares donde se carece de ellos o donde los servicios se venían prestando en locales inapropiados.

Además del servicio central, ubicado en Bogotá, la Oficina de Programas Especiales de Salud dispone de algunas agencias regionales que son establecidas en colaboración con las autoridades sanitarias de los departamentos donde opera la campaña. Acuerdos de cooperación técnica son establecidos con las Secretarías de Educación, Agricultura y Obras Públicas, dependientes de la estructura administrativa departamental.

Entre sus objetivos, mediante la organización de la comunidad en consejos de salud y otros órganos comunales, se distinguen los de realización de campañas educativas, de saneamiento ambiental, mejoramiento de la vivienda y otros.

ii) Ministerio de Guerra. En los últimos diez y ocho meses el comando general de las fuerzas militares ha venido creando servicios para realizar campañas de apoyo a las comunidades. Su actividad también comprende en forma preferente las zonas de violencia o perturbadas por problemas de orden público. La Acción Cívico-Militar, deriva de la puesta en marcha de dos ideas básicas: una, la de que las acciones puramente punitivas y represivas son insuficientes para erradicar la violencia; otra la de que factores de miseria y expoliación contribuyen a la perturbación del orden público.

En su primera fase el Programa de Acción Cívico-Militar consistió en el acercamiento de las comunidades de las facilidades y recursos con que cuenta la institución, para prestar servicios esporádicos a las comunidades, por ejemplo consulta médica, odontología, servicios veterinarios y otros. Posteriormente la campaña prevé la realización de obras de carácter más permanente, por ejemplo construcción de puestos de salud, escuelas, perforación de pozos para suministro de agua potable y construcción de caminos vecinales.

Más recientemente se tiende a realizar programas de desarrollo de la comunidad ligados a la puesta en marcha de un programa regional de desarrollo económico y social integral. Una zona del Valle del Río Magdalena ha sido seleccionada para este propósito y las fuerzas militares esperan aunar a sus recursos propios los de diversas agencias del gobierno. Esta orientación sugiere que la estructura de los servicios responsabilizados de la campaña de acción cívico-militar habrá de evolucionar hacia el manejo de técnicas de organización y desarrollo de la comunidad más

/específicas. La

específicas. La impresión anterior parece confirmarse por los contactos que recientemente han tomado las fuerzas militares con la División de Acción Comunal para realizar cursos de divulgación del desarrollo de la comunidad entre la oficialidad y de técnicas de trabajo con la comunidad entre la suboficialidad. Se discute aún si los agentes locales de esta campaña deben o no pertenecer orgánicamente a la institución armada.

Otra estructura de las fuerzas militares que ha evolucionado hacia la realización de obras y campañas de organización y desarrollo de la comunidad es la Central Nacional de Comunicaciones de la Defensa Civil Rural. Esta dependencia surge para el empleo de la radiotelefonía en la defensa armada de la población civil rural, con el cometido de coordinar su propia red de comunicaciones con las diferentes redes nacionales, oficiales, privadas y de radioaficionados.

Su establecimiento pronto permitió promover la asociación gremial rural en gran escala y más adelante el fomento de la "Acción Comunal" entre los habitantes de las regiones donde opera con la finalidad de "propender al desarrollo económico y social y de fomentar entre la población rural el conocimiento de sus responsabilidades y deberes mutuos". Ultimamente se ha iniciado un programa radio-educativo, mediante el establecimiento de escuelas radiofónicas para los trabajadores vinculados a empresarios que forman las asociaciones gremiales rurales y para los campesinos vecinos de las estaciones de la red.

Existe una gran y justificada expectativa sobre la amplitud y el carácter mismo que habrá de tomar esta labor de las Fuerzas Militares, pero es de prever que sus campañas presentarán una evolución cada día más interesante.

c) Servicios de acción comunal en los establecimientos públicos descentralizados

En Colombia ha venido prosperando el criterio de que la ejecución de los objetivos de política social y económica del gobierno se encomiende a instituciones o establecimientos de carácter paraestatal. Importantes funciones de interés colectivo y la administración de servicios públicos están encomendados a instituciones de este tipo, consideradas como órgano ejecutivo de un determinado ministerio.

Estos institutos públicos descentralizados operan sobre todo el territorio nacional y su organización y estructura varían en función del servicio que prestan y en función de otra serie de factores que no es del caso considerar aquí. Algunos disponen de agencias regionales que reproducen la organización central; otros han instalado dependencias y oficinas seccionales ejecutivas, menos autónomas y otros mas promueven la organización de sociedades semipúblicas de carácter comercial en los departamentos y restantes divisiones administrativas del país.

/Cuenta con

Cuentan con personería jurídica y patrimonio propio, constituido éste en forma variable por aportes del presupuesto nacional, recursos propios, auxilios y otros recursos diversos. Habitualmente cuentan con una junta directiva, presidida por el Ministro de aquel despacho del cual se considera que es dependiente el instituto respectivo y por otros ministros de estado que representan la función gubernamental y facilitan la coordinación de actividades relacionadas. En estas juntas se consagra la representación gremial, de las asociaciones de empleadores, de organizaciones obreras, de asociaciones profesionales y de entidades nacionales como la banca central o la Federación Nacional de Cafeteros.

A través de estas instituciones se moviliza un volumen apreciable de recursos administrativos, financieros, técnicos y humanos para la realización de programas y proyectos que o envuelven la participación de la comunidad para su ejecución o se orientan a obtener su organización y desarrollo. No es de la esencia de sus funciones este tipo de trabajo con las comunidades, pero muchos han evolucionado hacia una orientación más definida del servicio, basada en la cooperación prestada a la comunidad para su propias realizaciones.

A continuación se comentan las actividades de algunas de estas instituciones en una enumeración que no es exhaustiva, que posiblemente excluye algunas entidades que sería útil conocer, pero que permite la presentación de un panorama general de su orientación y suministra una idea de la forma como tales organismos se encuadran dentro de la estructura administrativa que en Colombia soporta los programas de organización y desarrollo de la comunidad.

Se ha considerado útil incluir una referencia a los objetivos que persiguen y al tipo de campaña que realizan, con el propósito de que se pueda derivar una impresión aproximada del complejo problema de evolución de sus estructuras hacia la prestación de servicios relacionados con programas de organización y desarrollo de la comunidad.

i) Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) Esta entidad dependiente del Ministerio de Fomento ha sido instituida para suplir las deficiencias financieras y técnicas de la mayoría de los municipios colombianos, incapacitados para resolver los problemas de acueductos y alcantarillados con sus propios recursos. Su gestión comprende poblaciones de menos de 70 000 habitantes, cuyas condiciones pueden apreciarse si se tiene en cuenta que cerca de las dos terceras partes de la totalidad de municipios del país padecen una pobreza fiscal impresionante.

En efecto, hacia 1962 únicamente 52 de los 823 municipios disponían de un presupuesto anual de ingresos superior a un millón de pesos colombianos, con presupuestos entre 500 000 y un millón sólo se presentaban 55 municipios. Un presupuesto superior a 100 000 e inferior a 500 000 es el patrimonio fiscal de 356 municipios y entre 341 que no llegaban a 100 000 pesos colombianos, algunos tenían rentas inferiores a 50 000. Es decir ingresos menores que el ingreso anual de un alto funcionario oficial o del gerente de una gran empresa privada.

/Esta condición

Esta condición mendicante y de extremada pobreza justifica la aparición del INSFOPAL en un frente básico de los servicios y explica los esfuerzos encaminados a obtener la participación de la comunidad en sus proyectos.

ii) Instituto de Crédito Territorial (ICT) Hacia 1960, el déficit de viviendas urbanas en su expresión cuantitativa se calculaba en cerca de 300 000 unidades. Ni la acción del Estado ni la de los particulares eran suficientes para contrarrestar el desequilibrio entre la actividad edificadora y el incremento familiar. El ICT como órgano de servicio público también dependiente del Ministerio de Fomento, ha venido aumentando su actividad hasta un ritmo cercano a las 30 000 soluciones de vivienda por año. Ello implica la creación de nuevas agrupaciones vecinales y en ocasiones el agravamiento del problema de los servicios comunales. "Por razones de su función, de orden económico y por disponer el Estado de instituciones especializadas en cada uno de los aspectos que inciden en el bienestar social, el Instituto de Crédito Territorial, en el desarrollo de sus programas tiene que concretarse a la construcción de viviendas familiares".^{57/}

En los proyectos del ICT, que actúa en las zonas urbanas, se reservan áreas para la creación de instalaciones inherentes a un ordenado y adecuado desenvolvimiento de la comunidad, tales como centros educativos, de recreación, de salubridad pública, de mercadeo y otros, anexos a los nuevos conjuntos habitacionales construidos, pero no los construye directamente. Parece en estas condiciones difícil la coordinación entre los organismos estatales responsabilizados de atender circuitos conexos del bienestar social de la población. Estas obras no se realizan oportunamente y cuando se establecen no siempre son utilizadas en forma apropiada por la comunidad. El sistemático deterioro de tales servicios llevó al ICT a establecer un programa de organización y desarrollo de la comunidad en cada conjunto habitacional, después de la ocupación de las viviendas. En este caso los impresionantes vacíos culturales de la población y el criterio de que esas obras son del gobierno y no de la comunidad, perturba la coherencia de los proyectos. Los programas del ICT encaminados a remediar semejante situación son dirigidos por personal especializado y persiguen desarrollar el espíritu de vecindad, de ayuda mutua y de solidaridad social entre los moradores de los nuevos barrios. "Que los vecinos como dueños de los barrios se sientan responsables de su organización y aunando sus iniciativas, inteligencia y otros recursos, alcancen a través del esfuerzo de la propia comunidad y de la ayuda de instituciones competentes y el Instituto, el bienestar de la comunidad".^{58/}

^{57/} Ministerio de Salud Pública, Programas Especiales de Salud, Primer Seminario Nacional de Desarrollo de la Comunidad. Desarrollo de la Comunidad. Cali, Colombia, 1963.

^{58/} Ibid.

Esta experiencia ha permitido reforzar los programas de autoconstrucción en los cuales el beneficiario obtiene del ICT un lote, materiales y ayuda técnica, además de facilidades comunales representadas en baño y lavandería. La asistente social del Instituto ayuda a establecer nexos de cooperación entre el individuo y la comunidad, adelanta trabajo comunal de grupos y, en general, contribuye no sólo a la concreción del esfuerzo del beneficiario sino a que éste se cumpla dentro de mejores condiciones de iniciativa individual y social.^{59/}

Durante el lapso 1961-63 aproximadamente la mitad de las soluciones programadas fueron realizadas con participación directa de la comunidad en programas que combinan la ayuda mutua y el esfuerzo propio de los adjudicatarios.

iii) Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). La Ley 135 de 1961 precisa los objetivos de la reforma agraria, adoptados por Colombia y define la estructura, funciones y atribuciones de los organismos que deberán llevarla adelante. Decretos sucesivos, entre otros el N° 3177 de 1961 y el 1241 de 1962 complementan los fundamentos legales de esta importante acción que se considera encaminada a transformar las condiciones del sector agropecuario en sus aspectos económicos, sociales y culturales.

Por la citada ley y otras disposiciones normativas y reglamentarias corresponde al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) la responsabilidad de "planificar y desarrollar el sector agropecuario para buscar bases apropiadas de su contribución al proceso de desenvolvimiento general del país". Su acción viene cumpliéndose por una serie de medidas enderezadas a racionalizar el volumen, dirección y localización de los factores incidentes sobre la estructura agraria del país.^{60/}

Aunque la entidad ya ha acometido la realización de proyectos en diversas regiones del país, existe la impresión de que su labor sería más fructífera si previamente se asegurase la coordinación de multitud de organismos públicos y semipúblicos que actúan sobre los problemas del sector. "La eficiente coordinación de los planes y programas - declaró recientemente el Gerente Operativo de la entidad - tiene que hacerse previa una definición de objetivos, conocidos y aceptados por los diferentes organismos comprometidos en el desarrollo del sector agrícola.^{61/}

Es a todas luces evidente, el papel clave de esta entidad en el desarrollo de las comunidades rurales del país y ello explica los recientes esfuerzos dirigidos a establecer un apropiado régimen de coordinación en el cual se establecerían los nexos apropiados con los servicios de acción comunal.

^{59/} Ibid.

^{60/} Alberto Aguilera Camacho, Derecho Agrario Colombiano, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, D.E., Colombia 1962.

^{61/} Op. cit. Referencia ^{57/}.

iv) Instituto Nacional de Abastecimiento (INA). Esta entidad, que forma parte del grupo de establecimientos públicos descentralizados dependientes del Ministerio de Agricultura, tiene la responsabilidad de establecer mecanismos reguladores del mercadeo y de los precios de artículos de primera necesidad. Opera fundamentalmente en los centros urbanos, aunque es obvia su vinculación con la actividad productora de las comarcas rurales.

La contribución de este organismos a los programas de desarrollo de la comunidad se orienta hacia el suministro de facilidades crediticias en favor de los organismos comunales de base, con miras a mejorar los consumos populares. Entre tales organismos se cuentan los almacenes comunales, las cooperativas de consumo y otros. Se espera así, de una parte, el fortalecimiento del sistema comunal y, de otra, la eliminación de factores perturbantes sobre los consumos populares, originados en la actual organización del mercado de víveres en los centros urbanos, en los nexos de los productores con los distribuidores y consumidores y en la actuación de intermediarios en el sistema colombiano de distribución de aquellos artículos considerados como de primera necesidad.

v) Instituto Nacional de Nutrición. Este organismo trabaja en cooperación con los Ministerios de Salud Pública, Educación Nacional, y de Agricultura y con la Asociación Nacional de Facultades de Medicina y la Escuela Nacional de Salud Pública. Constituye su objetivo propender a un estado nutricional óptimo para toda la población colombiana, para lo cual realiza labores investigativas sobre las condiciones de la alimentación y nutrición en Colombia y presta colaboración y asesoría a las agencias públicas y privadas responsables de ejecutar las políticas nacionales de producción de alimentos y mejora del estado nutricional de los habitantes del país. Además planea y desarrolla campañas de nutrición aplicada, directamente o en colaboración con otros organismos.

Sus programas integrados de nutrición aplicada (PINA), son fundamentalmente concebidos como un esfuerzo de coordinación de actividades al nivel de la familia, encaminados a racionalizar el aprovechamiento de los recursos técnicos y locales y partiendo del criterio de que los problemas de prevención del estado de salud pública son excepcionalmente complejos y afectados por la acción recíproca de factores físicos, económicos, sociales y culturales. Los PINA tienen como objetivo general, a largo plazo, la elevación del nivel de vida de la familia colombiana, a través de la protección, promoción y mejoramiento de su estado nutricional y del aumento de su poder de producción y consumo de bienes.^{62/}

Hacia el logro de este ambicioso objetivo formulado por las directivas del Instituto Nacional de Nutrición, las actividades se basan en la educación sanitaria y alimentación progresiva y permanente de todos los miembros de la familia, en la producción local de alimentos para una

62/ Instituto Nacional de Nutrición, Programas integrados de nutrición aplicada, PINA. (mimeografiado) Bogotá, D.E., 1963.

adecuada nutrición; en la difusión de principios de economía doméstica; en el crédito supervisado, en la promoción del cooperativismo y en la óptima utilización de los recursos familiares disponibles.

Los PINA tuvieron iniciación en Caldas tomando en cuenta los graves problemas nutricionales que afectan aquella región y en 1962 fueron extendidos a Cauca y Norte de Santander. El Instituto se propone cubrir todo el país en el futuro.

El PINA procura una movilización de los recursos técnicos, financieros y administrativos de diversos organismos estatales, semipúblicos y privados, constituyendo equipos polivalentes para actuar sobre la familia al nivel local. De éste se espera su propia participación en términos de sus recursos, con el sentido de que coopere en los esfuerzos tendientes a la mejora de su nivel de vida y al cambio en sus formas tradicionales de existencia. Tiene una menor significación el proceso de organización de la comunidad, acentuándose la acción coordinada de los servicios participantes sobre un grupo social familiar y acometiendo también acciones de desarrollo de la comunidad con participación de familias del área, en la construcción de caminos, acueductos, centros recreativos y culturales y otras obras materiales. 63/

vi) Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Bajo los auspicios del Ministerio de Obras Públicas y por virtud de un decreto legislativo fue creado en 1960 el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, con el objetivo de promover la construcción, mejora y mantenimiento de caminos regionales, rurales y de acceso de la población campesina a los mercados. Cuenta con una oficina central normativa y coordinadora y con mecanismos regionales ejecutivos.

Tanto en la Junta Directiva Nacional, como en las sucursales, está representada la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, con la idea de que en el financiamiento y ejecución de las obras que le han sido encomendadas, se coordine la participación de los servicios de acción comunal y de las propias comunidades. Dispone de recursos financieros apreciables constituidos por aportes presupuestales del Tesorero Nacional, por recursos propios, aportes de otras haciendas oficiales y entidades semipúblicas como la Federación Nacional de Cafeteros. Sus oficinas seccionales cuentan con recursos humanos y técnicos competentes para la realización de diversas obras materiales y no exclusivamente para la construcción de caminos vecinales, actividad esta última, que como se anotó, constituye su responsabilidad básica.

d) Estructura y objetivos de los servicios oficiales de carácter regional

En aplicación de la ley orgánica de acción comunal se han establecido por ordenanzas o mandatos legales de las Asambleas Departamentales, Servicios de Acción Comunal de carácter regional. Desde luego la autonomía de que

gozan estos gobiernos seccionales por virtud de disposiciones constitucionales dificulta la aplicación y desarrollo de un buen régimen de relaciones y coordinación entre los Servicios Centrales de Acción Comunal y estos otros de carácter regional y provincial.

Ello ocurre no obstante los convenios suscritos entre los gobiernos departamentales y la División de Acción Comunal, por los cuales los primeros se comprometen a otorgar facilidades locativas a los promotores regionales de la División, así como equipos de oficinas, personal auxiliar y en ocasiones al pago de los promotores locales.

Un buen ejemplo de esta situación se encuentra en el Departamento de Cundinamarca. En efecto, al tiempo que actúa en esta comarca un promotor de la División de Acción Comunal Nacional, por virtud de ordenanza adoptada en 1962, el cuerpo legislativo regional instituyó la División Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca y reglamentó sus funciones. El promotor regional dependiente de la División Nacional en la práctica carece de funciones, se encuentra aislado del gobierno departamental y difícilmente toma contactos con algunos grupos rurales.

Entretanto la División Departamental encuentra amplio respaldo para su acción en la ordenanza que la instituye. Además del Jefe de la División que depende directamente del gobernador, de un funcionario responsable de los servicios de investigación, otro a cargo de la asesoría técnica y de los programas de divulgación y de un pagador, esta División cuenta con cuatro promotores locales.

La ordenanza ya comentada faculta al gobierno departamental para adscribir como promotores de acción comunal a funcionarios o empleados al servicio de las distintas dependencias del Departamento. Actualmente tienen este carácter seis oficiales de la Secretaría de Educación y dos de la Secretaría de Educación y dos de la Secretaría de Salud Pública del Departamento de Cundinamarca.

Vale la pena señalar que además del presupuesto ordinario de la División, en el presupuesto general del Departamento se apropia para obras de acción comunal una partida no inferior a los 700 000 pesos colombianos. Además de lo anterior, se establece que un 15 por ciento de los presupuestos de inversión de las Secretarías de Obras Públicas, Educación, Salud Pública y Agricultura y Ganadería, serán invertidos por conducto del Comité Coordinador de la División de Acción Comunal Departamental, organismo que canaliza gran parte de las actividades de acción comunal en Cundinamarca.

Estas disposiciones se encuentran reforzadas con otra más por la cual se ordena que los municipios de Cundinamarca que deseen solicitar el apoyo del Departamento con destino a obras de acción comunal, deberán incluir en sus presupuestos apropiaciones no inferiores al 4 por ciento de su presupuesto de rentas ordinarias.

/El conjunto

El conjunto de normas orgánicas y de funcionamiento de la acción comunal en Cundinamarca le ha permitido a este servicio regional evolucionar hacia una definida capacidad operativa y hacia una gran flexibilidad y agilidad en su actuación. Sin descuidar objetivos de capacitación de la comunidad para su organización y desarrollo, ha cobrado más vigor la canalización de los recursos gubernamentales para la realización de obras materiales en cooperación con las comunidades. De otra parte sus relaciones y coordinación tanto con la División Nacional, como con los servicios de acción comunal establecidos en Bogotá, D.E., son muy frágiles. La sede central de las tres organizaciones funciona en la misma ciudad, la capital de la República.

En el Chocó, uno de los departamentos más pobres y atrasados del país, también se han instituido servicios de acción comunal. En este caso se trata de un Comité de Coordinación de la Acción Comunal en el Departamento, constituido por el gobernador, los secretarios departamentales, dos delegados de la Asamblea Departamental y el contralor del Departamento. El promotor regional de la División Nacional de Acción Comunal en el Chocó actúa como secretario de este comité. A pesar de esta provisión, las relaciones entre el servicio nacional y las autoridades departamentales no son aún apropiadas para la realización de campañas de organización y desarrollo de la comunidad.

Estos dos ejemplos extremos: uno que dispone la organización de una estructura administrativa y financiera con apreciable autonomía y otro que establece la creación de *mecanismos de coordinación* a nivel regional, expresan el carácter que ha tomado la facultad legal que permite organizar servicios de acción comunal por las autoridades regionales en el país.

e) Servicios locales de acción comunal, de carácter oficial

Bogotá, D.E., la capital de la República de Colombia constituye una división político-administrativa *sui generis*, con el carácter físico, administrativo, económico y social de un área metropolitana. No puede así tomarse la organización allí existente como un modelo de organización local. Considerando la diferenciación antes sugerida entre las condiciones de los centros urbanos del país y las aldeas, acaso sí podría parangonarse su *status* y nivel de desarrollo con el de otras importantes ciudades como Medellín y los municipios aledaños y Cali, la capital del próspero Departamento del Valle del Cauca y los municipios que la rodean.

Otro nivel organizativo de la acción comunal podría conferirse a ciertas capitales de Departamento lo que se justifica por el número de sus habitantes y la complejidad de los vecindarios o barrios. Con todo, en la actualidad fuera de la organización existente en Bogotá, Medellín y Cali no es mayor cosa lo que se puede derivar de la situación en las restantes grandes ciudades de Colombia. Así que, con las reservas anteriores, se intenta seguidamente presentar un esquema muy sucinto de la estructura y funciones de los servicios de acción comunal en Bogotá, D.E.

/Data de

Data de 1959 el Acuerdo Orgánico de la Acción Comunal en el Distrito Especial en Bogotá, acuerdo tomado por el cuerpo legislativo o Consejo Distrital de Bogotá. El estatuto que se comenta como ya fue advertido, estuvo en vigencia hasta 1961, cuando un nuevo Acuerdo le introdujo substanciales modificaciones al primeramente señalado.

En el Acuerdo N° 4 de 1959 se dieron las normas de organización y se establecieron las funciones para las Juntas de Acción Comunal, que vinieron a reemplazar las Juntas de Mejoras Públicas de los barrios de la ciudad. También se estableció un fondo de 200 000 pesos colombianos "para el fomento de los Centros y Juntas de Acción Comunal" y se atribuyó a las escuelas públicas distritales el carácter de casas o centros de las comunidades locales o barrios, a fin de que las gentes las usen para su ayuda mutua y su propio desarrollo. Se previó, igualmente, que las comunidades serían organizadas alrededor de la escuela "que será su centro comunal" (véanse anexos).

Conviene destacar que en la estructura de las Juntas de Acción Comunal de Bogotá D.E. se observan características que también las peculiariza. Es así como se introdujo la representación política paritaria (de miembros de los dos partidos tradicionales) por parte de la comunidad, mediante elección popular. Por el mismo mandato legal forman parte de las Juntas el cura párroco y el inspector de policía en cuya jurisdicción se encuentra la comunidad en cuestión. Además se incluyeron como miembros permanentes de las Juntas al maestro director de la escuela pública distrital y a una asistente social dependiente de la Oficina de Planificación Distrital.

Debe destacarse que al mismo tiempo se han organizado juntas de Acción Comunal, basadas en el derecho constitucional de libre asociación para fines lícitos, reconocidos por las leyes colombianas, fomentadas por el promotor local dependiente de la División Nacional de Acción Comunal, sin los requisitos de paridad política y sin la participación de los líderes institucionales que por derecho se hacen miembros en los organismos comunales de la oficina distrital. Semejante dualidad ha acarreado perturbaciones en la buena marcha de las campañas y muchos sectores manifiestan sus reservas por el hecho de tomar en cuenta factores políticos. En sentido adverso se pronunció por ejemplo un Congreso Nacional de la Asociación Colombiana de Municipalidades. También se mira con cierto desvío la participación orgánica de líderes institucionales que parece conferirle un sentido paternalista a la actuación de estas Juntas.

Por el Acuerdo N° 35 de 1961 (véanse anexos) se introdujeron - como ya se advirtió - reformas importantes al estatuto de 1959. Por este Acuerdo se estableció la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación. Tiene la responsabilidad de organizar las Juntas, prestarles asistencia técnica, investigar las "necesidades sentidas" y promover la participación activa de la comunidad en el estudio y solución de los problemas locales. Tiene facultades para servir de órgano de enlace entre la acción oficial y los particulares.

Se instituyeron igualmente Secciones Ejecutivas de Acción Comunal dependientes de las Secretarías de Educación, Salud Pública, Obras Públicas

/y de

y de las empresas municipales descentralizadas de energía, acueducto y alcantarillado y de la Empresa de Teléfonos. A través de estas secciones se adelantan diversos programas.

En las actividades de la Sección de Acción Comunal del Distrito Especial de Bogotá colaboran, ya no con nexos orgánicos y de dependencia, otras oficinas distritales, como la Secretaría de Gobierno, el Departamento de Asistencia Social y la Contraloría Distrital. Entre las entidades que colaboran, sin que hagan parte de la estructura distrital, deben mencionarse la Universidad Nacional de Colombia y diversas universidades privadas en representación del sector académico, clubes sociales, embajadas, equipos polivalentes del Ministerio de Educación Nacional y servicios de algunos establecimientos públicos descentralizados como el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) y la Caja de Crédito Agrario.

Un Fondo para Obras de Acción Comunal fue elevado a la suma de un millón de pesos colombianos anuales, fuera del costeamiento del personal que se adscribió a la Sección de Acción Comunal y a las Sección Ejecutivas de Acción Comunal de las Secretarías y Empresas de Servicios Públicos, lo cual confiere al programa una importante disponibilidad de recursos financieros y técnicos.

En Cali, otra de las importantes ciudades del país, por Acuerdo Municipal tomado en 1961 se adscribió al antiguo Departamento de Renovación Urbana y con la nueva denominación del Departamento de Acción Comunal, la función de promover la organización de la comunidad, propender a su desarrollo y ejecutar o coordinar la ejecución de diversas obras de mejoramiento físico de los barrios de la ciudad.

Igualmente se consagró la función de agencia de enlace entre los habitantes de los barrios y los organismos comunales y las dependencias gubernamentales del municipio, primordialmente para la extensión de los servicios públicos mediante la colaboración de los servicios y la canalización de recursos materiales, técnicos o monetarios de las oficinas municipales. En los barrios las campañas se adelantan por Juntas de Acción Comunal, agrupaciones vecinales de desarrollo local, dirigidas por un comité coordinador compuesto por seis miembros, "escogidos paritariamente entre los dos partidos tradicionales" (véanse anexos).

Además del Comité de Coordinación, se instituyeron bajo su dependencia cuatro comisiones de trabajo: comisión escolar, comisión de fomento, comisión de higiene y comisión de bienestar social. También fue instituido un comité asesor permanente compuesto de las siguientes personas: un representante de la Sociedad de Mejoras Públicas, el Director del Centro Materno-Infantil o su representante, el cura párroco y el director o directora de la escuela municipal, del respectivo barrio.

Estos dos ejemplos ilustran sobre la forma que ha adquirido la estructura de los servicios locales cuando éstos han sido creados por iniciativa de la autoridad municipal. En otros casos aparecen comités de coordinación u otro mecanismo similar creado por iniciativa de los promotores locales, o regionales, agentes que dependen de la División Nacional de Acción Comunal.

/En algunas

En algunas comarcas y en ciertos sectores de los grandes centros urbanos se viene presentando la tendencia a crear agrupaciones mayores o federaciones de los organismos comunales de base que evolucionan hacia estructuras no muy estables para la prestación de servicios de asesoría y para la coordinación de sus labores.

f) Servicios provenientes de entidades privadas, ya sea de carácter comercial, ya sea sin ánimo de lucro

Programas de desarrollo de la comunidad de alguna significación, pero con un volumen de operaciones reducido, son llevados a cabo por organizaciones y personas del sector privado. No es fácil describir la organización y estructura de cada entidad en particular y más bien se procura fijar su emplazamiento respecto de la evolución que han tenido los servicios de acción comunal en el país, diferenciando en esta estructura un sector público y un sector privado.

En relación con este último, algunas agrupaciones efectúan más bien labores de divulgación y propaganda en tanto que grupos privados ayudan directamente a los organismos comunales de base con asesoría y coordinación. Varios programas de las universidades privadas del país tienen esa misma orientación en tanto que algunas entidades comerciales, cívicas y religiosas programan y ejecutan campañas con participación de las comunidades o les prestan a éstas diversas formas de ayuda material y técnica.

i) Entidades de carácter nacional. Para la mejor coordinación de sus actividades los organismos y personas del sector privado han constituido la Federación Nacional del Sector Privado para la Acción Comunal, conocida con la sigla FEFARANAL, entidad sin fines de lucro, que presta ayuda a proyectos de acción comunal y realiza campañas de propaganda.

Otras entidades de carácter gremial patronal entre las que pueden mencionarse la Asociación Colombiana de Industriales, (ANDI), La Sociedad Colombiana de Agricultores y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), incluyen en su actividad diversas formas de ayuda a proyectos de desarrollo de la comunidad.

A través de las universidades privadas igualmente y como se comentará con mayor detalle, se llevan a cabo varios proyectos relacionados con la campaña nacional de acción comunal. Más recientemente organizado, el Movimiento Universitario y Profesional para la Acción Comunal (MUNIPROC) espera darle un impulso a sus actividades en los aspectos académicos y profesionales más allá de su labor presente de reunión y coordinación del aporte voluntario de estudiantes y profesionales de diversa especialización para proyectos de desarrollo de la comunidad.

Organizaciones de carácter religioso como la Acción Cultural Popular a través de los servicios de Radio Sutatenza ha montado una red de escuelas radiofónicas para realizar programas educativos y para propender a la organización de la comunidad y la mejora de sus condiciones económicas y sociales.

ii) Entidades de carácter regional. Al nivel regional, organismos de carácter corporativo, responsables de labores de fomento del desarrollo físico, económico y social, prevén proyectos de desarrollo comunal. Entre estas

entidades deben mencionarse la Corporación del Valle del Cauca (CVC), y la Corporación Autónoma Regional de la Sabana que comprende en sus labores al altiplano de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, regiones planas donde predomina la ganadería extensiva de tierra fría y enclaves de población agricultora.

g) Organismos internacionales y extranjeros

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados incluyen a Colombia entre los países que se benefician de sus programas de asistencia técnica. Desde 1960 los programas de acción comunal han contado con la asesoría de varios expertos en desarrollo de la comunidad, con facilidades de entrenamiento y capacitación de personal representadas por becas de estudio, asistencia a seminarios y reuniones de trabajo en las que han participado funcionarios colombianos. Las publicaciones técnicas - como ya se anotó - representan un substancial aporte a las campañas nacionales de organización y desarrollo de la comunidad.

A partir de 1962, un nuevo experto se sumó a los dos que en esa fecha venían asesorando a la División Nacional de Acción Comunal, creándose así un grupo de asesores técnicos que viene contribuyendo substancialmente en la labor de afianzamiento y remodelación de los servicios de desarrollo de la comunidad. Uno de estos expertos asesora a la Sección de Programación Social del Departamento Administrativo de Planeación, lo que vino a asegurar un nexo más estable a la labor de coordinación entre el Plan General de Desarrollo y el Programa Nacional de Acción Comunal.

Cabe destacar que varios programas de los Voluntarios del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos de América en Colombia se ejecutan mediante acuerdos celebrados con el Ministerio de Gobierno, como entidad superior de la acción comunal oficial. Únicamente aquellas campañas que representan esfuerzos de desarrollo de la comunidad envuelven una relación operativa posterior con la División de Acción Comunal. En el caso de los programas rurales está prevista la actuación conjunta de dos voluntarios del Cuerpo de Paz con un Promotor de Acción Comunal colombiano. El acuerdo básico suscrito entre los dos gobiernos prevé el funcionamiento de un Comité de Coordinación, pero sólo recientemente los Cuerpos de Paz han solicitado y recibido la participación de funcionarios de la División de Acción Comunal en reuniones encaminadas a prever el ámbito y alcance de sus programas.

Dos programas especiales, el uno preparado para el Departamento del Meta y el otro para Nariño se han venido formulando durante 1963. Estos proyectos envuelven la participación de Voluntarios Jóvenes Neerlandeses, una nueva actividad de los Países Bajos y se basan en convenios que han de celebrarse entre esos países y el gobierno colombiano representado por el Ministerio de Gobierno y su División de Acción Comunal. La relación operativa prevista entre esta última y el organismo neerlandés es más estrecha, funcional y orgánica que la mantenida hasta ahora con el Cuerpo de Paz estadounidense.

3. Formación y capacitación profesional de los recursos humanos para los programas de desarrollo de la comunidad

a) Alcances de los programas

En los últimos tres años las actividades docentes tanto del sector público como del privado y en el campo específico de los métodos, técnicas y prácticas de desarrollo de la comunidad parecen bastante significativas. No se dispone, infortunadamente, de un inventario completo que permita una evaluación aceptable de sus resultados.

Varios planos y niveles han sido atendidos. Uno es la formación o adiestramiento del personal que se adscribe a los servicios que atienden programas de desarrollo de la comunidad; otro atiende más a la capacitación de líderes naturales de los organismos comunales y otro comprende la acción de capacitación dirigida a los líderes institucionales. Debe incluirse aquí también la labor de divulgación y propaganda, en escala más amplia, sobre la opinión pública.

La División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, a través de su Sección de Adiestramiento y Formación Técnica, ha tenido como actividad central la preparación de personal técnico para planeación, programación y ejecución de trabajos de campo. Dentro de esta línea de acción, ha venido realizando anualmente cursos para Promotores Regionales que deben dirigir los programas de acción comunal en los Departamentos, Intendencias y Comisarias del país; cursillos de Reforma Agraria y Acción Comunal para Promotores de la División de Acción Comunal, a fin de establecer una colaboración más estrecha y eficaz con los programas que adelanta el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; cursos para Promotores Locales que se hallen prestando sus servicios como Jefes de Grupo de los Cuerpos de Paz en algunos municipios del país; cursillos de acción comunal dictados en Municipios y veredas, bajo la dirección de los promotores de la División; seminarios de acción comunal con el objeto de coordinar los esfuerzos que en este campo ejecutan varias entidades privadas y públicas en las comunidades rurales y urbanas; cursillos sobre desarrollo de la comunidad para estudiantes universitarios y para los voluntarios integrantes de los Cuerpos de Paz. 64/

b) Participación de las autoridades educativas

Por contrato suscrito entre el Ministerio de Gobierno y la Universidad Nacional de Colombia, la División de Acción Comunal y la Facultad de Sociología se comprometieron a aunar esfuerzos en el adiestramiento de personal de campo de la División, así como del personal de otras categorías que se considere necesario para las labores de desarrollo de la comunidad.

64/ Información obtenida de diversos documentos suministrados por la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno.

A través de este acuerdo se han realizado cursos para promotores locales, con una duración promedio de cuatro meses, en los cuales se prepara personal proveniente de diversas entidades de carácter oficial, a niveles nacional, departamental y municipal.

Por contrato entre los Ministerios de Educación Nacional y de Gobierno, se estableció un Comité Coordinador formado por representantes de ambos despachos para realizar actividades relacionadas con campañas de educación fundamental y alfabetización de adultos en las comunidades organizadas.

Considerando que el desarrollo de la comunidad puede verse afectado por la aplicación de la reforma agraria y ésta a su vez puede verse retardada por la presencia de comunidades de base insuficientemente desarrolladas y aptas para un cambio, la División de Acción Comunal ha comenzado un programa conjunto con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para el entrenamiento de líderes de aquellas comunidades.

A los niveles departamental y municipal, los promotores de la División de Acción Comunal han venido realizando cursillos para líderes de comunidades que envuelven la divulgación de prácticas, métodos y objetivos de la Acción Comunal, en colaboración con los servicios de educación respectivos.

El Consejo Inter-Facultades de la Universidad Nacional de Colombia ha tenido una participación activa en la incorporación de estudiantes a los programas de acción comunal. Este Consejo está actualmente coordinando cursos de formación en acción comunal para estudiantes que en varios municipios del país se dedica a trabajos de práctica. Igualmente lleva a cabo programas de alfabetización de adultos en diversos barrios de la capital del país, así como cursos agropecuarios para soldados campesinos en la Escuela de Artillería.

c) Participación de la universidad privada

Varias de las universidades privadas del país colaboran en diversa forma en proyectos de acción comunal. A título ilustrativo se mencionan las actividades de la Universidad de Los Andes, que ofrece cursillos en desarrollo de la comunidad destinados a grupos de estudiantes voluntarios quienes posteriormente colaboran en proyectos en municipios debidamente seleccionados. La Universidad Taveriana de Bogotá lleva a cabo programas de educación fundamental en diversos barrios del Distrito Especial.

d) Adiestramiento de líderes

En consideración a la importancia concedida al fortalecimiento del liderazgo local y a la colaboración de personal voluntario en proyectos de desarrollo de la comunidad, la División de Acción Comunal ha dictado con tal propósito una serie de cursillos. A través de ellos, que han tenido lugar en diversos departamentos y municipios del país, un considerable número de líderes campesinos ha sido entrenado, al igual que miembros de Juntas de Acción Comunal, obreros, maestros, sacerdotes, agentes de policía,

/consejales. estudiantes

consejales, estudiantes de primaria, secundaria y normalista, universitarios, supervisores escolares, enfermeras, miembros del ejército, inspectores de policía y corregidores. Este personal ha recibido información y entrenamiento básico sobre acción comunal por parte de grupos especializados, contando para ello con la participación de entidades oficiales, entidades semificiales y privadas.

e) Otras actividades de adiestramiento

La Embajada de los Estados Unidos colabora con la División de Acción Comunal facilitándole programas de cine educativo por medio de sus unidades móviles. La División de Acción Comunal del Distrito Especial de Bogotá proporciona cursos de educación para el consumo, para lo cual cuenta con un cuerpo de profesionales voluntarios. Supervisores de educación, maestros diurnos y nocturnos, asistentes sociales, mejoradoras de hogar y promotores, atienden cursos, mesas redondas y conferencias a vecinos de los barrios, sobre educación para el consumo, educación-fundamental, educación sobre el desarrollo comunal, crédito supervisado, cooperativismo e imparte adiestramiento teórico y práctico sobre la elaboración y aplicación de programas de estudio, con el fin de organizar grupos para tratar sobre el consumo y los medios más prácticos para mejorar su nivel de vida.

La Federación Nacional de Cafeteros, a través de su División Socio-económica, desarrolla en este campo diversas actividades: cursos de socio-desarrollo rural para la preparación de promotores de comunidades, cursos de adiestramiento cooperativo; cursos de vivienda rural cafetera en colaboración con el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento; enseñanza de la metodología de Acción Comunal al personal técnico de la Federación y divulgación a través de publicaciones periódicas.

La Universidad de Antioquia, en Medellín, cuenta con un Instituto de Promotores de Salud Pública y Desarrollo de Comunidades, en el que se ofrecen cursos regulares para fomentar la organización y desarrollo de comunidades rurales y semi-urbanas en el país.

En la ciudad de Cali funciona el Centro Piloto de Adiestramiento para líderes de acción comunal y miembros activos de las juntas de acción comunal del Departamento. En coordinación con la División Nacional de Acción Comunal se han ofrecido cursos para la promoción y seminarios en desarrollo de la comunidad a las Fuerzas Armadas del país, la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea.

El Ministerio de Salud Pública, a través del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública y ahora su oficina de Programas Especiales de Salud, ofrece cursillos en desarrollo de la comunidad para el adiestramiento de líderes.

Las selecciones de Acción Comunal de los varios Departamentos del país ofrecen, con la colaboración de los promotores regionales y locales, cursillos para la preparación de líderes, y Gobernadores de Cabildos Indígenas en aquellas secciones del país que cuentan con grupos considerables de población indígena.

/La Escuela

La Escuela Superior de Administración Pública, dentro de los programas de Reforma Social Agraria que ofrece el Instituto de Estudios Sociales, ha establecido cursos a alto nivel en métodos y prácticas de desarrollo de comunidades rurales de base.

El Instituto Piloto de Educación Rural de Pamplona, dependiente del Ministerio de Educación Nacional y asociado a la UNESCO, ofrece cursos en supervisión y administración escolar, cursos agropecuarios, de cooperativismo y desarrollo de la comunidad a nivel de promotores, con aplicaciones prácticas en su Escuela de Demostración.

En la Escuela Superior Piloto de Educación Rural de Usaquén, municipio anexo al Distrito Especial de Bogotá, se suministran cursos de capacitación en el campo de la educación fundamental y desarrollo de la comunidad, a maestras graduadas, seleccionadas en varias regiones del país.

La División de Acción Comunal de Cundinamarca ha realizado cursillos de información para los alcaldes, personeros, inspectores de policía y otros funcionarios. Bajo este programa un considerable número de maestros al servicio del departamento ha recibido cursos sobre acción comunal, lo mismo que el personal de supervisores y jefes de grupo escolar. Con destino al fortalecimiento del liderazgo en comunidades rurales y urbanas igualmente han sido dictados cursos diversos.

Vale la pena hacer presente que si bien toda esta actividad, incompletamente descrita, revela un afán de vinculación del sector docente y académico a los programas de desarrollo de la comunidad y expresa la extensión de un notable esfuerzo por la capacitación de personal que en uno u otro nivel y bajo una u otra condición interviene en estos programas, el alcance práctico de los mismos no siempre es igualmente eficaz.

Se han constatado disparidades de criterios sobre el contenido y alcance de los cursos y cursillos entre el servicio responsable de esta labor en el Ministerio de Gobierno y las diversas agencias oficiales y privadas que han emprendido tan impresionante labor. No se ha intentado, sino es apenas como la expresión de un deseo plausible, un esfuerzo de coordinación y de normalización que permitiría el uso más eficiente de recursos humanos y técnicos orientados hacia un mismo objetivo, pero cada quien pretendiendo resolver a su manera los problemas inherentes a una tarea semejante.

Medios técnicos actualizados que permitirán agilizar la acción se emplean en escala muy moderada y se siente la escasez de personal bien entrenado para asumir las tareas docentes. Un buen ejemplo de la situación está suministrado en la lentitud con que la División Nacional de Acción Comunal ha debido actuar para responder a la solicitud de las Fuerzas Armadas de que le suministrara cursos diversos. Se estudian ahora varias soluciones y está en trámite una solicitud ante las Naciones Unidas para proveer tres plazas adicionales con expertos que atienden el programa de capacitación y entrenamiento de personal, cuya prioridad está ampliamente reconocida.

4. Elementos de coordinación y régimen de relaciones entre los distintos servicios y programas de desarrollo de la comunidad

Recordando las frases del Presidente Lleras al definir el alcance conferido a las campañas de acción comunal en Colombia, se debe aceptar que ellas envuelven el esfuerzo conjunto de la población organizada en agrupaciones comunales y de su gobierno. La operación del programa, tal como se ha examinado en términos de las estructuras administrativas que lo soportan y en función de los objetivos que persiguen, permite precisar la participación del sector oficial, del sector semi-oficial y del sector privado y el apoyo prestado a las campañas por agencias internacionales y extranjeras. Naturalmente debe considerarse aquí la participación de la misma comunidad, de sus recursos y potencialidades, que se suman al apoyo y colaboración prestados por entidades y personas de los sectores antes mencionados.

Un conjunto tan heterogéneo de estructuras administrativas, de recursos tecnológicos y financieros y la labor desplegada por personas con preparación profesional muy diversa y que utiliza métodos variables de trabajo con la comunidad, supone exigencias muy concretas de integración y coordinación. Esta labor cubriría por lo menos el campo de la programación, el de las normas y procedimientos, el de los procesos de administración, el de la asignación, uso y distribución de recursos y la labor de ejecución y evaluación del resultado de las campañas. Evidentemente en el país no se ha llegado aún a ese grado de delimitación de responsabilidades y alinearamiento de funciones de acuerdo con la especialidad y vocación de los organismos envueltos en el programa y de uso racionalizado de los recursos y su distribución para atender prioridades que se definan sobre apropiados fundamentos.

Se intentará seguidamente examinar varios datos que puedan revelar las condiciones actuales del proceso de integración y coordinación de los servicios y los resultados de una cierta organización para alcanzar unos fines. Desde ya puede advertirse que la comentada complejidad institucional, al nivel de las estructuras administrativas, sumada a factores como la falta de un censo nacional sobre el contenido y alcance del desarrollo de la comunidad y las propias condiciones de existencia en extremo contrastadas de éstos, vienen dificultando en Colombia ese proceso de integración y coordinación.

a) Disparidad entre medios y objetivos

En el área de los programas de organización y desarrollo de la comunidad se percibe en el país un evidente distanciamiento entre la teoría y la práctica, entre la enunciación de unos principios y su aplicación. Esta afirmación no es, ni mucho menos, gratuita. Admite una fácil comprobación. Pero posiblemente más importante que esta tarea viene a ser la de el reconocimiento de la situación existente y aún más, el propósito deliberado y consciente de evolucionar hacia formas organizativas más estables y mejor emplazadas que faciliten el cumplimiento de unos fines, con medios apropiados a los objetivos perseguidos.

/La aceptación

La aceptación de los principios de coordinación de la tarea administrativa y de integración de unos servicios especializados, con el fin de satisfacer necesidades comunales, dista aún mucho de ser puesta en práctica. Naturalmente en este país como en otros en similares condiciones de desarrollo, es lento el proceso de adecuación de la administración pública al esfuerzo de incremento económico-social. Los servicios responsables de acción comunal enfrentan el riesgo de pretender el "mejor hacer" con una estructura que admite reservas sobre su comportamiento práctico, sobre su capacidad operativa y de coordinación, sobre sus niveles de eficiencia y sobre su actual "ser".

Declarar que las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad deben ser mejoradas mediante esfuerzos coherentes, para integrarla a la vida del país y para facilitarle su contribución en ese proceso y su participación en los beneficios del mismo, es una cosa. Otra, muy diferente es la realización misma de ese proceso, y mucho más cuando se intenta sumar los esfuerzos de la comunidad a los de su propio gobierno. Una primera confirmación se encuentra en la aplicación e interpretación del estatuto legal que adoptó la acción comunal como programa de gobierno.

La concepción de las estructuras administrativas de acción comunal en Colombia parten de la idea que debe existir una oficina central, con jurisdicción nacional y con capacidad ejecutiva, normativa y de coordinación. Desde la Ley 19 de 1958, hasta los decretos que ubicaron la responsabilidad central en la División de Acción Comunal, ese criterio ha evolucionado muy poco y la aparición de funciones de desarrollo de la comunidad y la iniciación de campañas que envuelven trabajo con la comunidad en otras agencias oficiales, semioficiales y en el sector privado, revelan que la tendencia hacia la ejecución de programas es importante, por fuera de la estructura de la División.

De acuerdo con la legislación vigente se reconoce la forma de Juntas de Acción Comunal para la agrupación de vecinos que deseen realizar campañas y obras de desarrollo de la comunidad. Según encuesta hecha por la División de Acción Comunal a través de sus oficinas regionales en el primer semestre de 1963, existen ya más de 3 600 juntas de acción comunal en el país, distribuidas en forma variable entre cerca de 600 de los 800 municipios colombianos. El cuerpo de promotores a través de los cuales esas juntas se relacionan con los servicios oficiales es de apenas 33 agentes locales y 20 funcionarios seccionales. Un razonamiento elemental indica que tal grupo de funcionarios muy difícilmente puede cumplir una labor organizativa. Mucho más difícil, sin duda, resultará poner en marcha un auténtico proceso de desarrollo de la comunidad, de capacitación de estas agrupaciones humanas para su efectiva participación en el proceso de cambios económicos, sociales, culturales y políticos inherentes a la etapa de desenvolvimiento que vive el país.

El presupuesto de funcionamiento de la División Nacional de Acción Comunal no sobrepasa de 1 800 000 pesos colombianos en 1963 y 1964. Apenas paga modestamente los servicios de sus funcionarios de planta, con evidentes

/limitaciones en

limitaciones en cuanto a facilidades locativas, de transporte y de medios de trabajo. El suministro de ayuda material, técnica y financiera corre de cuenta de los servicios gubernamentales y semioficiales, en el supuesto que esta actividad será organizada y coordinada por la División.

b) Insuficiente poder legal para la coordinación

Sobre esta realidad, en la cual un servicio central como la División Nacional de Acción Comunal, cuyo presupuesto total de funcionamiento es apenas un poco más de la mitad del Fondo de Acción Comunal del Distrito Especial de Bogotá, realmente es poco lo que puede lograrse en el campo de la coordinación. Y justamente este principio, según el cual no se justifica crear órganos que dupliquen aún más las acciones del gobierno, es el que fundamenta las labores de acercamiento de recursos financieros y técnicos a la comunidad, por parte de la División nombrada.

Ubicada jerárquicamente en un plano de subordinación administrativa y con un presupuesto menguado, no obstante los esfuerzos de tecnificación de sus funcionarios y de sus trabajos, le resulta difícil a la División coordinar e integrar la labor de órganos estatales colocados en un nivel jerárquico superior, o de agencias de gobierno de menor jerarquía pero dotadas de patrimonio propio y organizadas para independizarse en lo posible de la tutela del Estado. Las normas legales vigentes no otorgan aún suficiente poder y fuerza a la División para realizar su función normativa y de coordinación, aparte del desventajoso emplazamiento actual del servicio.

La interpretación de la ley orgánica por ejemplo, ha llevado a la Acción Comunal de Bogotá D.E. y de otros municipios a organizar y reconocer Juntas Comunales, políticamente paritarias, al tiempo que la División, basándose en disposiciones vigentes promueve o reconoce, en los mismo lugares, Juntas que no llenan los requisitos contemplados en normas de carácter municipal o departamental.

No parece haber sido tampoco satisfactoria la aplicación de disposiciones legales ya adoptadas, mediante las cuales se autoriza a la División de Acción Comunal para celebrar contratos, convenios o acuerdos, con otras entidades públicas y privadas y en esta forma canalizar la ayuda técnica y económica a las comunidades que viene fomentando para que se organicen y desarrollen.

La afirmación anterior no implica un desconocimiento rotundo a los esfuerzos realizados por la División que se han concretado en la celebración de contratos de colaboración con los Departamentos, Intendencias y Comisarias y con varios Ministerios e Institutos Descentralizados. Sus resultados no parecen haber sido satisfactorios debido, ya a la incomprensión de la labor y los objetivos de la acción comunal en muchas esferas y también porque los medios para cumplir los compromisos adquiridos por el gobierno nacional son insuficientes. "El hecho de la poca ayuda procedente del gobierno nacional, ha hecho que los Departamentos hayan ido reduciendo su interés en esta coordinación, ya que el gobierno solamente aporta en ellas el sueldo del Promotor Regional".65/

En la práctica, pues, la ayuda del gobierno nacional a la realización de obras materiales emprendidas por las comunidades no ha tenido ni la importancia ni la magnitud que podrían derivarse de las normas legales que organizan y establecen la acción comunal en Colombia y que señalan sus objetivos.

Muy precarias parecen - sin desmérito alguno de realizaciones importantes - las relaciones entre la División de Acción Comunal y organismos de carácter ministerial en el campo de la Educación, la Salud Pública y el Fomento Agrícola. Similares condiciones se presentan respecto de organismos descentralizados de servicio público, como el Instituto de Fomento Municipal, para citar uno de los casos más relevantes y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. En cambio las relaciones con el Fondo Nacional de Caminos Vecinales ha sido exitosa y el programa realizado es uno de los más consistentes.

Lo anterior confirma la impresión de que el nivel jerárquico y la ubicación actual del Servicio Nacional de Acción Comunal dificulta su actuación como organismo normativo y coordinador de esta actividad en Colombia. Siendo reconocidamente insuficientes los recursos de la comunidad, éstas en gran medida se encuentran frustradas cuando al emprender la realización de obras materiales, por ejemplo, no ven complementado su esfuerzo con la ayuda económica gubernamental. Si de obras que supongan ayuda técnica se trata, la ausencia del gobierno de pone de presente para hacer ineficaz los esfuerzos de organización y desarrollo emprendidos por los promotores de la División.

Puede apreciarse también, que el limitado número de estos agentes de la acción comunal, algunos pagados por los Departamentos y Municipios, por insuficiencias presupuestales de la División, deja a la deriva como ya se anotó el proceso sistemático de capacitación de la comunidad para desarrollar sus propias potencialidades. Quizás no se exagera si se afirma que en muchas ocasiones sólo se ha logrado despertar un interés por los eventuales auxilios que con carácter paternalista son provistos por el Estado y en muchas otras, cuando la labor ha sido correctamente emprendida, las sorprendentes y agobiantes dificultades para concretar esa colaboración estatal, contrarrestan, deprimen y frustran la labor iniciada.

La División ha expresado que se encuentra satisfecha del grado de coordinación que ha logrado establecer con el sector privado en algunas de sus iniciativas y también con algunas agencias internacionales. Como ejemplo se cita el acuerdo con los Cuerpos de Paz, aunque el Gobierno colombiano, mejor la División de Acción Comunal, no ha podido cumplir todos sus compromisos y no obstante que los jóvenes voluntarios emprenden campañas sin mucha coordinación con la División.

c) Proliferación de instituciones

El imperio de la anarquía del servicio y de la anarquía financiera se reconoce como una de las características de los pueblos subdesarrollados, que además de pobres viven esclavizados de las necesidades. Existe un ya

/bien esclarecido

bien esclarecido panorama en el cual la prosperidad de unos pocos y la explotación de los muchos, se encuentra en la raíz del proceso de capitalización. Se trata de un forcejeo que deja una aberrante secuela de reparto inequitativo, de mengua de los consumos populares, de distanciamiento entre los salarios y los precios, de ineficiente utilización o forzada utilización de la energía-trabajo y otros recursos de la población y de proliferación de masas desposeídas. Hacia la superación de estas condiciones adversas corresponde un papel clave a la administración pública, cuya mejora debe ser enérgicamente acometida, pues se conocen las dificultades que ahora soporta por múltiples causas.

Infelizmente lo reciente de la adopción del planeamiento y de la reordenación administrativa en Colombia no han logrado aún contrarrestar la actuación desordenada, en ocasiones competitiva de estructuras administrativas que atienden una misma órbita de servicios con desperdicio de capitales y de esfuerzos. La responsabilidad administrativa y política o técnica que corresponde a cada institución no ha logrado ser bien definida y los linderos que separan las órbitas de su trabajo no están claramente trazados.

Debido a la ambigüedad en el reparto de los recursos fiscales de la nación, el departamento y el municipio (cada hacienda menor se integra con auxilios de la mayor), campos idénticos o conexos de servicio social aparecen abandonados y sin que sean adecuadas o suficientes las normas de división del trabajo que deberían realizar entidades con cometidos similares. En estas condiciones la labor de coordinación y de integración de campañas especializadas por parte de un servicio central de desarrollo de la comunidad se hace notoriamente difícil.

La proliferación de organismos, bajo estas circunstancias, no ha servido para darle mayor fluidez a la administración pública, en lo tocante a las campañas de acción comunal o para incrementar su eficiencia y su capacidad operativa, sino más bien para disociar las diversas órbitas de la administración y para convertirlas en mundos, en ocasiones, literalmente incomunicados.

Un país complejo en su geografía, desajustado en sus estructuras socio-económicas, desarticulado en su régimen de administración pública, sólo alcanzará éxito en su desarrollo en la medida que logre racionalizar su proceso de desenvolvimiento. En esta línea de ideas, el principio de la coordinación se encamina a evitar la duplicación de funciones y el despilfarro o el uso ineficiente de recursos escasos. No parece aun mayor en Colombia el éxito en la aplicación práctica de este principio, en el campo del desarrollo de la comunidad y de los servicios responsables de esa tarea.

Evidentemente los servicios establecidos para atender las labores de organización y desarrollo de la comunidad reflejan bien esta característica de la administración pública. Se ha creado un órgano central normativo y coordinador, pero se lo ha emplazado en forma inadecuada para el cumplimiento de esta función. Al mismo tiempo proliferan los servicios de desarrollo

/de la

de la comunidad instituidos dentro de órganos de gestión administrativa oficial o semioficial, sea al nivel nacional o a la escala regional y aún local, añadiendo más bien un factor de dificultad en cuanto a la oportuna satisfacción de necesidades comunales. No es raro tampoco que cada entidad tienda a la creación de todos los servicios ante la comprobación de que les resulta difícil coordinarse con las estructuras especializadas que han ido apareciendo.

La provisión de vivienda, por ejemplo y la creación de servicios comunales y asistenciales complementarios, giran en órbitas administrativas y operativas tan poco relacionadas entre sí que sus proyectos a nivel local no siempre coinciden. Esta situación agudiza, pues, el problema de crear unas bases mínimas de funcionalidad orgánica y operativa entre entidades que participan en los programas de desarrollo de la comunidad en este país.

III. REALIZACIONES A TRAVES DE CAMPAÑAS DE ORGANIZACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

1. Aceleración del proceso de cambio socio-cultural

En párrafos anteriores se han comentado y descrito los criterios que orientan las actividades de organización y desarrollo de la comunidad en Colombia. Estos criterios van desde la idea de la utilización de los esfuerzos y recursos productivos de la comunidad - encaminados a complementar las realizaciones de la administración pública - hasta la idea de incorporarla al proceso integrado de aceleración del desarrollo económico y mejoramiento del nivel de vida de sus componentes.

En correspondencia con lo anterior el proceso de desarrollo comunal puede encontrarse plasmado en este país en realizaciones diversas cuya naturaleza varía desde la ejecución de distintas obras materiales hasta un efectivo y tangible proceso de cambio socio-cultural. Este último, sin embargo, y considerándolo como resultado de una actividad organizada hacia semejante propósito debe reconocerse que ha tenido una menor significación en el conjunto de campañas comunales del país y un alcance limitado prácticamente a proyectos demostrativos.

"Nuestra sociedad - ha escrito recientemente el Presbítero Gustavo Pérez - apenas si se ha adentrado en el proceso de cambio social que de pre-técnica, rural y feudal la va transformando en una sociedad pluralista, industrial y urbana, en cuya cultura tendrán preeminencia, ojalá sin menoscabo de los demás, los valores de la técnica.^{66/} Nadie duda de que entre las organizaciones tribales de la Guajira y los moradores de los lujosos barrios residenciales de Bogotá, Medellín, Cali y otros centros urbanos existen siglos de distancia en cuanto las respectivas conquistas culturales. Entre el obrero del taller artesano y el obrero fabril sigue presente un gran techo, representado por condiciones culturales variables y algo similar acontece en el área rural cuando se comparan las distancias que separan al pequeño finquero, propietario o no propietario, del asalariado rural de las grandes empresas agrícolas modernas.

El número de agentes portadores de cultura que trabaja dentro de servicios específicamente organizados para realizar labores que envuelven un proceso de cambio socio-cultural por contactos dirigidos, es, evidentemente limitado. Otros factores muy diversos, algunos de los cuales han sido ya comentados, son los que están provocando estos cambios. Por ello Orlando Falls Borda ha podido reconocer que los vecindarios rurales de distintas comarcas del país han estado sometidos a una serie de estímulos provenientes de "extra-grupos" que han dado como resultado importantes modificaciones en su estructura y organización. Es posible entonces

^{66/} Gustavo Pérez, "Discurso pronunciado en la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia".

constatar que el impacto producido por estos otros agentes de cambio diferentes de los funcionarios de acción comunal, ha conseguido modificar las actitudes, las tradiciones y las creencias de los grupos primarios receptores. Algunos de tales grupos están pasando de la pasividad a la actividad y se prevé que llegarán a conformar la base de un nuevo grupo social en el medio colombiano, el "rur-urbano" o de transición nacional.^{67/}

Por otra parte el activo proceso de urbanización, mejor de saturación demográfica irregular de los grandes centros urbanos del país, lleva implícito un activo proceso de cambio socio-cultural para los grupos que ingresan a una nueva forma de vida en la cual las posibilidades de trabajo, la orientación de los consumos, las variaciones en toda una forma de existencia son asombrosas y especialmente evidentes para aquellos que provienen de medios más retrasados. No es suficiente en este caso la implantación dentro de la jurisdicción de un centro urbano para que el cambio socio-cultural se produzca, presentándose dentro de muchas comunidades urbanas también un proceso de transición.

Al intentar establecer una relación entre los proyectos de desarrollo de la comunidad que se llevan a cabo en Colombia y su grado de contribución al proceso de cambio socio-cultural, podría apreciarse una amplia gama de estadios por los cuales atraviesan. Una clasificación, posiblemente incompleta, pero que también revela el uso de directrices, técnicas y métodos de trabajo con la comunidad, podría ser la siguiente:

a) Proyectos piloto, de valor demostrativo, que no sólo ponen a flote talentos, energías y potencialidades latentes en la comunidad, sino que provocan un proceso de cambio de cadena, forman nuevas instituciones y varían substancialmente los modos de existencia de los grupos receptores.

b) Proyectos en que los agentes de cambio dirigido logran revivir en las comunidades el espíritu de cooperación, los nexos de solidaridad, que no entrañan cambios en las formas de existencia, pero culminan en realizaciones materiales de interés común;

c) Proyectos en los que un trabajo más sistemático o integrado permite iniciar un proceso de cambio pero que se interrumpe debido a la inoportuna prestación de la ayuda material y técnica a las obras que emprenden las comunidades;

d) Proyectos en que se organiza y canaliza adecuadamente la ayuda material y técnica, se motiva y organiza a la comunidad, pero que no disponen de agentes idóneos para sistematizar la inducción del proceso de cambio socio-cultural;

^{67/} Op. cit.; referencia 30/.

e) Proyectos primordialmente dirigidos a estimular variaciones en las condiciones sociales y culturales de la comunidad, sin mayores nexos con el esfuerzo de transformación de la base material del bienestar;

f) Proyectos que consisten en el acercamiento eventual e irregular de facilidades y servicios de que carecen normalmente las comunidades que son "reunidas", para ese propósito, con incidencia frágil sobre su nivel cultural y que culminan en la creación de servicios o el mejoramiento de los existentes.

No habiendo podido constatar suficientemente los efectos educativos de la acción comunal, se toman aquí en cuenta diversas opiniones de quienes conocen el asunto. Afirma, en efecto, la División de Acción Comunal que "no se ha perdido de vista en ningún momento la educación de la comunidad para producir ante todo un movimiento ascendente al incorporar la participación voluntaria y consciente de la comunidad en su propio desarrollo y progreso".68/

Se estima por la División Nacional de Acción Comunal que un notorio cambio se ha presentado entre gentes vinculadas a los programas que ha puesto en marcha, aunque una evaluación concreta no haya sido realizada. Son perceptibles, sin embargo, a juicio de los directivos de la División la aparición de un mayor interés cívico, una mejor identificación del individuo con el grupo, una mayor colaboración de las comunidades en obras de interés común, y, especialmente, el fortalecimiento del liderazgo local.

Quien escribe este informe tuvo la oportunidad de conocer sobre el terreno y a través de informaciones complementarias, los resultados de la labor realizada en Bosa, municipio anexado a Bogotá. Presenciando discusiones de las Juntas de Acción Comunal, cambiando opiniones con el promotor o agente local del servicio de acción comunal y conociendo la labor investigadora realizada por alumnos de la Escuela de Servicio Social del Colegio Mayor de Cundinamarca se llegó a una apreciación aceptable de varias experiencias.

La Junta de Acción Comunal de la vereda de San Bernardino, en Bosa, ha emprendido entre otros proyectos, la construcción de un puente, una escuela y la instalación de letrinas en las viviendas. No se apreciaron cambios notables en el nivel de vida del vecindario y sólo la aparición efectiva de nexos de solidaridad, frente a la miseria generalizada. En Escocia, una vereda contigua a la anterior, las obras consistían en mejoramiento de los caminos vecinales e instalación de una red eléctrica. Aquí son perceptibles mejores condiciones de existencia, pues los moradores de esta comarca habían recibido y aceptado los beneficios de la asistencia técnica para organizar una producción agrícola intensiva, cuyos resultados repercutieron directamente sobre el nivel de sus ingresos personales.

68/ Op. cit.: referencia 56/.

En el barrio La Francia en Ibagué, el Consejo de Salud, organismo comunal establecido con la colaboración de los servicios de acción comunal del Ministerio de Salud, mostró un grado notable de comprensión de sus problemas y de la posibilidad de solucionarlos con el esfuerzo de los vecinos. El puesto de salud, construido con la ayuda del Estado, se ha convertido en el centro de actividad comunal. Pero lo más notable es el grado de iniciativa de aquel órgano comunal. De la instalación del servicio sanitario se pasó a la creación de una droguería y con base en la experiencia adquirida en el manejo de la misma, se dió un paso más en el sentido de establecer un almacén popular para la distribución de víveres a precios razonables. Ultimamente el Consejo discutía la posibilidad de organizar cooperativamente a los vecinos para la producción de varios de los artículos que se expenden en el almacén comunal.

El mismo servicio del Ministerio de Salud ha establecido en otros barrios de Ibagué - capital del Departamento del Tolima y ciudad ésta en donde se ha radicado una fuerte corriente migratoria de campesinos desplazados por la violencia - otros puestos de salud. Los Consejos de Salud que manejan tales servicios se ven estimulados permanentemente por sus colegas del barrio La Francia,

En el caso de Ibagué se han conjugado factores favorables para el éxito de las campañas. De una parte la vocación y capacidad del promotor local, profesional universitario con calidades de agente de cambios dirigidos, y de otra, la organización oportuna de la ayuda técnica y financiera del Estado.

Las actividades en Bosa, en San Bernardino, han culminado en obras materiales, pero no en cambios substanciales del nivel económico-social y cultural del vecindario. En Escocia un menor número de obras materiales, pero una efectiva capacitación del vecindario para emplear técnicas modernas de cultivo provocan incrementos en el ingreso personal y familiar y facilitación de mejoras sensibles del nivel de vida del vecindario. En Ibagué se aprecia un despertar de la iniciativa comunal, para alrededor de una obra material inicial, emprender procesos en cadena hacia mejores formas de organización productiva y comunitaria.

Estos ejemplos ilustran un poco desdibujadamente el proceso de cambio socio-cultural que se viene registrando en el país como efecto de las campañas de acción comunal. Sin embargo, una evaluación más precisa exige una investigación más sistemática, lo que no era posible dentro de los términos de referencia para el presente informe. Se tiene sí la seguridad de que en un lapso relativamente corto se podría disponer de un trabajo de esta naturaleza. En efecto, la Universidad Nacional de Colombia por intermedio de su Facultad de Sociología y en colaboración con la Universidad de Wisconsin han emprendido esta evaluación.

2. Construcción de obras

La mayor actividad de las juntas de acción comunal en el país se dedica a la construcción de ciertas obras de interés general. En buena parte se tiene la impresión de que una institución tradicional, como la minga, o el convite ha cobrado nueva fuerza bajo los auspicios de promotores de acción comunal y con la frecuencia participación de autoridades civiles y religiosas.

Muchas de las campañas de desarrollo de la comunidad tienen este alcance restringido y, como ya se advirtió, sólo en proyectos de carácter demostrativo se ha logrado un proceso integrado y en cadena de cambios sucesivos de mayor significación.

Por otra parte si se tiene en cuenta que sólo hasta época muy reciente se intenta concebir las actividades de los diversos servicios que trabajan en el campo de organización y desarrollo de la comunidad como un programa nacional y que es aún más reciente la incorporación de dicho programa a los objetivos del Plan General de Desarrollo Económico y Social, las obras realizadas a través de estas campañas mal podrían analizarse bajo el criterio de cumplimiento de unas ciertas metas. Además, la idea de motivar a la comunidad alrededor de sus "necesidades sentidas", conduce a que la definición de prioridades para sus proyectos coincida tan sólo ocasionalmente con las metas globales del Plan General, pero no siempre con los objetivos locales y regionales de aquél.

Al mismo tiempo, el interés de servicio por parte de funcionarios directivos, administrativos y ejecutivos de las oficinas responsables de estos programas no parece encontrarse canalizados, como ya se advirtió, a través de un régimen apropiado de coordinación e integración. Esto lleva, como ya se ha comentado en varias oportunidades, a la frustración de las comunidades, a la inconsistencia de los proyectos y, naturalmente, a la carencia de información organizada. Factores como los anotados impiden en el tiempo disponible contar con informaciones más precisas y ordenadas relativas a las realizaciones materiales alcanzadas.

No se puede por ello indicar o incluir cuantificaciones sobre recursos empleados, sobre su proveniencia o sobre el número de personas beneficiadas. Cuanto tal información exista se dará cuenta de ello en los siguientes comentarios.

a) Obras emprendidas por oficinas nacionales

La actividad de la División de Acción Comunal puede en parte apreciarse por el número de juntas constituidas y por las realizaciones materiales alcanzadas. Si se tiene en cuenta que ha sido difícil asegurar la oportuna colaboración del gobierno, en ayuda material y técnica, esas obras son un indicio del grado de interés que en su progreso han alcanzado las comunidades.

/Un balance

Un balance de la División en mayo de 1963, revela que cerca de 8 200 proyectos en distintos frentes habían sido realizados, iniciados, o discutidos en alrededor de 2 600 de las juntas organizadas por la entidad. Debe destacarse que de estos proyectos el mayor número se refiere a construcción de locales escolares (1 683 proyectos); vivienda y mejoramiento de hogar (2 081) y vías y obras conexas (1 632 proyectos). También parecen importantes la realización de obras sanitarias, (226 proyectos), y de instalación de acueductos (812 proyectos).

El cuadro 7 resume los resultados de una encuesta practicada por la División de Acción Comunal, entre febrero y mayo de 1963, por la cual se quería conocer los proyectos comunales emprendidos.

La significación de estas obras, desde otro punto de vista, puede apreciarse si se tiene en cuenta por ejemplo que las aulas construidas con esfuerzo comunal, se calculan a un costo promedio de 10 000 pesos colombianos. Entre tanto el programa estatal estaba construyendo aulas a un precio que oscila entre los 25 000 y 32 000 pesos colombianos según la región. Sin embargo parece que cuando se trata de la creación de servicios del tipo escuelas o puestos y centros de salud, los problemas del costo de funcionamiento acarrean dificultades al gobierno, pues de un lado existe la iniciativa de las comunidades y de otro los planes oficiales, sin mayor coordinación entre ellos.

b) Obras emprendidas por oficinas especializadas

A manera de ilustración tanto de la concreción del esfuerzo de la comunidad en obras materiales, como de la fragilidad de los nexos de coordinación del programa nacional seguidamente se hace referencia a la actividad desplegada por algunos organismos oficiales y privados, para hacer construcciones de interés común.

i) Programas especiales de salud pública. Este programa a cargo de una oficina del Ministerio de Salud, se orienta hacia la atención de las regiones que carecen de servicios sanitarios y se inició en áreas donde los problemas de violencia política eran más agudos. Tuvo su comienzo en 1958 y cubre en la actualidad los Departamentos de Huila, Cundinamarca, Santander, Tolima, Caldas Cauca, Bolívar y Boyacá.

El cuadro 3 resume los proyectos de centros de salud realizados durante 1963 en el área donde opera el programa. Durante el mismo año fueron iniciados, pero no terminados, los siguientes puestos de salud: en Santander, con costo aproximado de 150 000 pesos colombianos, obras en los municipios de Onzaga, La Victoria y un barrio de Bucaramanga. En el Departamento del Tolima las obras fueron iniciadas en cinco municipios y cuatro corregimientos. En Caldas, están construyéndose otros tres puestos de salud y en el Valle, dos más.

Cuadro 7

ACTIVIDADES DE LAS JUNTAS DE ACCION COMUNAL POR GRUPOS Y SEGUN
ESTADO DE EJECUCION a/

(Unidades físicas)

Grupos de actividades	Mayo de 1962			Total
	Realiza- das	En eje- cución	Proyec- tadas	
<u>Salud</u>				
a) Construcción y dotación. Hospitales y centros de salud y servicios asistenciales	89	35	103	227
b) Campañas sanitarias	12	15	19	46
<u>Acueductos y alcantarillados</u>				
Construcción y mejoramiento	253	402	311	966
<u>Educación</u>				
a) Construcción de aulas, restaurantes, etc.	727	403	735	1 960
b) Servicios culturales (teatros, bibliotecas, etc.)	58	19	29	106
<u>Vivienda</u>				
Construcción y mejoramiento	340	530	1 214	2 084
<u>Agricultura</u>				
Campañas de fomento agrícola pecuario, piscícola y silvícola	119	36	87	242
<u>Artesanía y pequeña industria</u>				
Fomento de pequeñas industrias	253	3	13	269
<u>Obras varias de desarrollo urbano</u>				
Construcción y mejoramiento de calles, caminos, parques, piscinas, clubes, teléfonos, casas municipales, energía eléctrica, etc.	973	454	873	2 300
<u>Total</u>	<u>2 824</u>	<u>1 992</u>	<u>3 384</u>	<u>8 200</u>

a/ Los datos, así como su clasificación provienen de la encuesta recogida en la División de Acción Comunal entre febrero y mayo de 1963.

Cuadro 8

PROYECTOS DEL MINISTERIO DE SALUD: CONSTRUCCION DE PUESTOS DE
SALUD CON APOORTE COMUNAL, 1963

Regiones y municipios	Población beneficiada	Costo aproximado con dotación (pesos)
A. Santander		
Piedecuesta	30 000	120 000 00
San Joaquín	15 000	90 000 00
Concepción	11 000	60 000 00
B. Tolima (Ibagué)		
Barrio 20 de Julio	15 000	45 000 00
Barrio Kennedy	10 000	45 000 00
El Salado	20 000	45 000 00
C. Caldas		
Génova	25 000	60 000 00
La Tebaida	20 000	60 000 00
Armenia (un barrio)	20 000	60 000 00
Pereira (un barrio)	30 000	60 000 00
Montenegro	10 000	30 000 00
D. Valle		
Dagua	40 000	300 000 00
Sevilla	100 000	160 000 00
Zarzal	20 000	90 000 00
E. Boyacá a/		
Firavitoba	10 000	40 000 00
F. Bogotá a/		
Ciudad Kennedy	30 000	130 000 00
G. Bolívar a/		
Cartagena	15 000	60 000 00

a/ Se trata de hospitales, centros de salud integrados.

/La escasez

La escasez de recursos económicos para este programa no ha permitido hacer un plan bien definido de actividades y se le ha dado énfasis a la construcción de centros de salud en lugares donde carecen de ellos o donde los servicios se venían prestando en locales impropios y con escasa dotación. La organización que se ha dado a las comunidades en estos lugares ha permitido mejorar considerablemente el funcionamiento de estos organismos ya que toda consulta recibe un aporte del paciente que oscila entre uno y dos pesos que son recaudados por los consejos de salud para la adquisición de los elementos que los profesionales necesitan para su consulta.

La gente ha adquirido un gran espíritu de cooperación en este sentido y no se han presentado casos de alguno que se niegue a pagar la cuota requerida. Se han dado cuenta de que el dinero es invertido en ellos mismos.

En estos centros funcionan las consultas de medicina, odontología, enfermería y en algunos casos campañas especiales de nutrición y educación sanitaria. También se han organizado los clubes de madres, anexos a los centros, para impartirles educación sanitaria, darles clases de corte, tejidos y otras obras manuales de utilidad en el hogar, estos clubes tienen sus estatutos, objetivos y fines que tienden al mejoramiento físico, material y moral de la comunidad. Funcionan con éxito las droguerías comunales: a cada centro se le da un pequeño aporte de drogas que los consejos venden con alguna utilidad para aumentar la existencia. En esta forma es 50 por ciento más barata que en el comercio ya que los laboratorios hacen descuentos especiales a los respectivos centros.

Bajo los auspicios del Ministerio de Salud y en cooperación con la comunidad se lleva a cabo otro programa encaminado a construir sistemas de abastecimiento de agua y de eliminación de excretas en aquellas localidades no atendidas por el INSFOPAL. En 1963 fueron constituidos bajo esta campaña 279 acueductos que beneficiaron a una población calculada en cerca de 38 000 almas y por un valor mayor de 2 millones de pesos colombianos. Aproximadamente 500 000 pesos colombianos fueron aportados por las comunidades, habiéndose recibido ayuda financiera de otras fuentes diversas.

El cuadro 9 presenta la distribución regional del programa, notándose un relativo equilibrio en este aspecto. Se desconoce el grado de organización alcanzado por las comunidades que participan en esta campaña.

ii) Vivienda y caminos vecinales. Nuevamente debe mencionarse aquí al Instituto de Crédito Territorial, cuya actividad en el campo de la solución de los problemas de vivienda de interés social se ha visto incrementada en forma substancial durante los últimos tres años. En 1962, aproximadamente 32 000 soluciones fueron entregadas por el ICT y es de anotar que alrededor del 40 por ciento de estas nuevas viviendas, construidas en distintas ciudades del país fueron realizadas bajo el sistema de esfuerzo propio o de ayuda mutua dirigida. Esta importante participación de la comunidad continuó en 1963, cuando las metas del ICT, fueron disminuidas sensiblemente. El cuadro 10 permite apreciar la distribución global de los proyectos de vivienda y conocer la participación del esfuerzo de la comunidad.

Cuadro 9

PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE SALUD: SANEAMIENTO AMBIENTAL
Y ACUEDUCTOS RURALES, 1963

Secciones	Número de acueductos construidos	Aportes (pesos)				Población benefici- ciada		
		Comuni- dad	Nacio- nales	Departamen- tales	Municipales		Otros	Total
Antioquia	21	71 584	19 499			93 967	185 050	-
Atlántico	5	12 850	86 085			-	98 935	1 519
Bolívar	5	410	26 283			4 029	30 722	1 689
Boyacá	70	121 080	43 022			24 522	188 624	3 856
Caldas	14	21 838	70 867			2 887	95 592	772
Cauca	13	7 419	21 648			-	29 067	445
Córdoba	13	20 920	55 854			-	76 774	4 197
Cundinamarca	22	70 445	91 690			28 400	190 535	1 071
Chocó	12	1 680	38 344			-	40 024	4 197
Huila	4	-	17 737			-	17 737	247
Magdalena	10	3 000	211 282			-	214 282	4 984
Meta	9	8 793	117 707			984	127 484	-
Nariño	34	29 099	142 046			2 423	173 568	4 083
Norte de Santander	7	9 138	130 556			1 347	141 041	609
Santander	11	75 563	95 195			2 300	173 058	1 118
Tolima	23	19 811	87 314			50 100	157 225	5 226
Valle	5	9 580	44 199			4 000	57 779	4 040
Arauca								
Caquetá	1	-	3 140			-	3 140	-
<u>Total</u>	<u>279</u>	<u>483 210</u>	<u>1 302 468</u>			<u>214 959</u>	<u>2 000 637</u>	<u>38 053</u>

Cuadro 10

ICT: REALIZACIONES DE VIVIENDA URBANA, POR SISTEMAS DE CONSTRUCCION, 1963

Sistemas de Construcción	Unidades Físicas	Por-ciento	Valor (miles de pesos)	Por-ciento
Auto-construcción	6 001	44.5	138.2	47.5
Directo	2 838	21.1	96.7	33.2
P.P.L. a/	1 038	7.7	20.5	7.1
P.3 b/	1 239	9.2	31.6	10.9
Otros	2 342	17.4	3.9	1.3
<u>Total</u>	<u>13 458</u>	<u>100.0</u>	<u>290.9</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Instituto de Crédito Territorial.

a/ Préstamos a propietarios de lotes.

b/ Sistema de triple aporte.

Centenares de kilómetros de vías de penetración, con el propósito de facilitar la comunicación de comunidades marginales con los centros de consumo han sido construidos por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales en cooperación con las comunidades. En 1963, aproximadamente 600 kilómetros de estos caminos que representaban la actividad de aquel servicio y de los vecinos fueron construidos en cerca de 400 frentes de trabajo.

El costo estimado para la misma fecha se fijó por el Fondo en aproximadamente 43 millones de pesos colombianos. De este total se calcula que las comunidades aportaron aproximadamente 27 millones y los restantes recursos representan la ayuda directa del Gobierno, así como la participación monetaria de entidades como la Federación Nacional de Cafeteros y los gobiernos seccionales. Puede apreciarse que el beneficio recibido por las comunidades en este tipo de obras representa un aporte substancial para su progreso, ya que el camino de penetración es un paso definitivo para asegurar una más efectiva incorporación a la vida nacional. Muchas de estas comunidades permanecieron por siglos aisladas y sin contactos con el mundo actual y ahora disponen de un medio no sólo para integrarse a otras formas de vida sino para recibir otras manifestaciones del progreso.

El cuadro 11 presenta un esquema de las obras realizadas y su distribución de acuerdo con la división político y administrativa del país.

/Cuadro 11

Cuadro 11

CAMINOS VECINALES CONSTRUIDOS CON PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES, 1963

Secciones	Kilómetros construidos	Aportes (miles de pesos)		
		Nación	Comuni- dades	Total <i>i/</i>
Antioquia	<i>a/</i>	2 550.0	5 912.1	8 462.1
Atlántico		250.0	530.8	780.8
Bolívar		250.0	370.4	620.4
Boyacá		1 827.8	1 650.3	3 478.1
Caldas		1 250.0	-	-
Cauca	<i>b/</i>	2 583.3	1 583.3	4 166.6
Córdoba	<i>c/</i>	860.0	1 763.4	2 623.4
Cundinamarca		900.0	6 885.7	7 785.7
Chocó		-	-	-
Huila	<i>d/</i>	740.0	2 607.3	3 347.3
Magdalena		350.0	-	-
Meta	<i>e/</i>	825.0	1 180.1	2 005.1
Nariño	<i>f/</i>	700.0	-	700.0
Norte de Santander		926.0	237.6	1 163.6
Santander		1 100.0	1 071.1	2 171.0
Tolima	<i>g/</i>	1 250.0	2 387.0	3 637.0
Valle		800.0	1 209.2	2 009.2
Arauca		-	-	-
Caquetá	<i>h/</i>	250.0	24.7	274.7
Guajíra		150.0	-	-
San Andrés		-	-	-
Amazonas		-	-	-
Putumayo		410.0	127.8	537.8
Vaupés		-	-	-
Vichaca		-	-	-
<u>Total</u>		<u>17 972.0</u>	<u>27 549.8</u>	<u>43 762.8</u>

Fuente: Informe de Progreso de Inversión, 1963.

a/ Enero a diciembre.

b/ Octubre de 1961 a diciembre de 1963.

c/ Hasta diciembre de 1963.

d/ Febrero de 1962 a diciembre de 1963.

e/ En junio de 1963 incluye 26 kilómetros de exploraciones.

f/ Junio a diciembre de 1963.

g/ En diciembre de 1963.

h/ Incluye 40 kilómetros de trocha entre Puerto Rico y Tortuga. Los Departamentos de Caldas y Magdalena no presentaron informe.

i/ Esta columna adolece de algunas faltas ya que los informes recibidos de los departamentos son incompletos.

Elaboró: Fernando Delgado H.

c) Proyectos de tipo regional

Se ha citado como ejemplo de organización regional a la División de Acción Comunal de Cundinamarca. La totalidad de los 166 municipios del Departamento tienen constituidas juntas de acción comunal, calculándose en 2 100 el número de núcleos humanos, repartidos en las veredas y barrios de cabeceras municipales que son susceptibles de organizar. Hasta finales de 1963, un total de 967 juntas fueron establecidas. Es de apreciarse que el número de promotores locales (12 en total) físicamente están imposibilitados para atender las juntas, para actuar como portadores activos de cultura y operar sistemáticamente como agentes de cambios dirigidos.

En estas condiciones parece haberse más bien constituido un nuevo régimen de organización de los vecinos para encauzar por intermedio de la División las solicitudes de auxilio para obras de interés común. Su actividad ha servido para crear un canal de comunicación entre las comunidades y su gobierno.

La labor educativa, no obstante la acción desplegada en cuanto al afianzamiento y estímulo del liderazgo local, no llega aún a producir cambios de mayor significación en el nivel de vida general de la población. Es evidente sí el interés despertado en las comunidades, especialmente hacia la construcción de servicios educativos, y otras obras.

El cuadro 12 ilustra sobre las proporciones y dirección que toman los auxilios concedidos a los organismos comunales del Departamento, tomados del Fondo de Obras Comunales, creado por la ordenanza que establece la División de Cundinamarca.

De varias visitas practicadas a diversos proyectos en municipios de Cundinamarca, se obtuvo la impresión de que los cambios en el nivel de vida de la comunidad son un efecto apenas secundario de la realización de ciertas obras de interés colectivo. Esta afirmación no descarta la evidente contribución de tales obras a la solución de muchos urgentes problemas, y en multitud de ocasiones aquellos nuevos servicios no hubieran sido construidos si no existiera la campaña de acción comunal y si los vecinos no hubiesen aportado sus recursos y su trabajo en días feriados.

En Madrid, municipio situado a una media hora de la capital de la República, el arreglo de calles, la escuela, la red eléctrica y el alcantarillado fueron construidos en los dos últimos años por vecinos del barrio Serrezuela, organizados en junta de acción comunal. Alrededor de 180 familias, con promedio de 5 personas por familia, constituyen este vecindario y la mayoría de los varones han trabajado en estas obras en sus días libres.

La red de alcantarillado, última de las obras emprendidas, con extensión aproximada de 1 500 metros tiene un valor calculado en 170 000 pesos colombianos, de los cuales 90 000 corresponden a mano de obra provista por la comunidad. La dirección técnica del proyecto estuvo a cargo de un ingeniero de la Corporación Autónoma de la Sabana (CAR); los planos fueron

Cuadro 12

AUXILIOS DISTRIBUIDOS POR EL COMITE DE ACCION COMUNAL DE CUNDINAMARCA
POR PROGRAMAS, 1963

Programas	Presupuesto (pesos)	Porcentaje
Educación ^{a/}	352 300.00	61.8
Salud ^{b/}	9 000.00	1.6
Vivienda ^{c/}	19 000.00	3.3
Servicios ^{d/}	68 000.00	11.9
Varios ^{e/}	122 000 00	21.4
<u>Total</u>	<u>570 300.00</u>	<u>100.0</u>

- ^{a/} Comprende reparación, dotación, construcción y compra de lotes para escuelas.
- ^{b/} Compra de lotes para puesto de salud.
- ^{c/} Levantamiento de planos para construcciones, construcciones de parques y locales para cooperativas.
- ^{d/} Alcantarillados, electrificación, mataderos públicos.
- ^{e/} Partidas para damnificados, equipos de sonido.

/preparados por.

preparados por la Secretaría de Obras Públicas del Departamento; los materiales, a precio de costo, fueron suministrados por la Oficina Seccional del Instituto de Fomento Municipal.

Un auxilio monetario de la División de Acción Comunal de Cundinamarca sirvió para iniciar la obra y los servicios de esta dependencia orientaron las discusiones de la Junta, previas a la adopción del proyecto, y prestaron su colaboración para las gestiones que culminaron en la participación de las otras entidades ya mencionadas.

Esta misma actividad coordinadora y de promoción por parte de la División de Acción Comunal de Cundinamarca pudo apreciarse en Facatativá, municipio que cuenta con más o menos 25 000 habitantes urbanos y aproximadamente 5 000 moradores en la zona rural. Alrededor de 18 juntas y otros organismos comunales funcionan en esta localidad y han realizado proyectos de mejora de las condiciones urbanas: ampliación de calles, construcción de andenes, redes de alumbrado público y alcantarillado. Estas obras tampoco hubieran sido realizadas sin el concurso de la comunidad.

Alrededor de la Junta Pro Vivienda, dos proyectos de suministro de habitación para obreros y empleados fueron emprendidos en Facatativá durante 1963. La misma Junta ha promovido la organización de los padres de familia con el fin de enfrentar y solucionar problemas educativos. En la cárcel distrital de aquella localidad, los detenidos, mediante su organización en un comité pro deporte y trabajo han mejorado las condiciones físicas del establecimiento carcelario, construyendo diversas obras para las cuales han contado con ayuda de las empresas privadas de ese municipio. En este caso la organización comunal y cívica presenta peticiones a las autoridades municipales para lograr aquellas mejoras que consideran necesarias en la prestación de los servicios comunales y ofrecen y dan su aporte para la realización de obras materiales.

A una distancia de 6 km de la cabecera municipal, la vereda de San Rafael, compuesta por pequeños agricultores y ganaderos, alrededor de 150 familias, cuenta con una organización comunal que lleva una actuación de más de cuatro años. Aquí se hace evidente la colaboración de distintas dependencias gubernamentales para un trabajo más sistemático y más persistente que ha culminado en una substancial transformación del nivel de vida de los vecinos. Alrededor de la escuela, construida con aportes de la comunidad representados en mano de obra y materiales se han emprendido otras obras: construcción de caminos vecinales, almacén para una cooperativa de consumo y un extenso acueducto rural.

Lo más notable, sin embargo, es la evidente transformación en los métodos de trabajo y los hábitos de consumo de estos lugareños. Esta realización ha contado con asistencia técnica permanente por parte de funcionarios del Ministerio de Agricultura: agrónomos, prácticos agrícolas y cooperadores.

/El caso

El caso de la vereda de San Rafael confirma la impresión de que cambios más significativos en las condiciones de existencia de las comunidades sólo son posibles cuando a este propósito contribuyen sistemáticamente distintos agentes. Cuando no se reúnen estas condiciones, los proyectos emprendidos por la comunidad se reducen a obras materiales a las cuales se han ligado los recursos de los vecinos, su trabajo y su entusiasmo.

Dada la desproporción existente entre los agentes directos de cambio, respecto de los proyectos emprendidos por comunidades organizadas en juntas y las dificultades para asegurar una efectiva coordinación de la ayuda técnica de las distintas agencias del gobierno, la mayor proporción de las campañas en el país sólo han culminado en obras materiales. Esta tendencia se comprobó en la escala regional y local.

d) Proyectos típicos de una institución privada

Con la orientación que ya se describió y que parte del criterio de suministrar ayuda técnica, educativa y material a la familia del cafetalero colombiano, la Federación Nacional de Cafeteros ha organizado o reorganizado 400 juntas de acción comunal. Con la participación de estas comunidades ha emprendido obras, como la construcción de escuelas, caminos, puestos de salud y otras.

La Federación Nacional de Cafeteros, que opera sobre una extensa porción del territorio colombiano, donde se calcula que existen alrededor de 500 000 fincas o granjas cafeteras, incorporó el personal que pertenecía a la División de Acción Comunal, como una unidad más de sus equipos de extensión agrícola. Utilizando las técnicas y metodología de trabajo que se recomienda para esta actividad, ese personal en unión del resto del equipo ha venido realizando una amplia y variada labor educativa sobre la población rural.

A pesar de su reciente vinculación a los programas y gracias a la coordinación con el resto del personal de campo, el nuevo equipo ha llevado a cabo una amplia labor cuya eficacia la comprueban las importantes realizaciones alcanzadas dentro de las cuales merecen destacarse: 94 escuelas, 80 acueductos, 121 caminos, 41 puentes, 17 puestos de salud y 188 centros de reunión. El cuadro 13 presenta un mayor detalle de estas realizaciones.

Cuadro 13

PROGRAMAS DE ACCION COMUNAL ADELANTADOS POR LA FEDERACION
NACIONAL DE CAFETEROS, 1963

Departamento	Escuelas	Acue- ductos	Puentes y caminos	Puestos de salud	Juntas organi- zadas o reorga- nizadas	Centros de reunión
Antioquia	22	20	27	6	81	33
Boyacá	2	2	22	1	11	17
Caldas	10	1	13	2	20	13
Cauca	10	10	9	-	10	1
Cundinamarca	12	23	4	-	14	15
Huila	-	-	5	-	8	5
Magdalena	4	4	21	2	14	15
Nariño	3	2	2	-	14	10
Norte Santander	5	4	9	-	20	9
Santander	6	4	4	-	20	20
Tolima	1	1	5	1	146	34
Valle Ext.	6	1	20	-	34	10
Valle Pasador	13	8	21	5	8	6
<u>Total</u>	<u>94</u>	<u>80</u>	<u>162</u>	<u>17</u>	<u>400</u>	<u>188</u>

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros. Oficina Nacional.

IV. TENDENCIAS DEL DESARROLLO COMUNAL EN COLOMBIA

1. Integración de las comunidades a la vida nacional

Se hace visible la preocupación tanto de sectores gubernamentales, como de sectores privados y políticos, por darle una mayor consistencia al esfuerzo de mejoramiento de las comunidades marginales, urbanas y rurales en Colombia. Una mejor integración de estos grupos con las autoridades político-administrativas del país, sobre la base de la capacitación de la población para conocer sus problemas y buscarles soluciones que aumen sus esfuerzos y recursos con la ayuda material y técnica de las estructuras gubernamentales, viene siendo perseguida sistemáticamente desde 1958. Pero es hacia 1963 cuando comienza a visualizarse la idea de utilizar las técnicas de organización y desarrollo de la comunidad, como un medio imprescindible para mejorar la eficacia de aquellos organismos públicos responsables de prestar a la población servicios técnicos específicos.^{69/}

De hecho, como se aprecia en los comentarios que anteceden este capítulo, diversos organismos del gobierno venían relacionando la realización de obras y campañas de mejoramiento material con los aportes de la comunidad y en un menor grado, con un proceso de desarrollo comunal propiamente dicho. Entre éstos, aparte los servicios específicamente instituidos para realizar campañas de acción comunal, deben mencionarse los Ministerios de Agricultura, Educación y Salud Pública y los Institutos Nacionales de Nutrición, de Abastecimiento, de Fomento Municipal y de Crédito Territorial, lo mismo que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y las fuerzas militares.

Al analizar la estructura de los servicios de acción comunal de carácter regional y local se describieron las formas operativas que han ido adquiriendo las campañas de acción comunal respecto de las instituciones político-administrativas que funcionan a esos niveles. Por otra parte el sector privado y universitario representan una posibilidad institucional adicional que de hecho realiza campañas comunales.

Desde este punto de vista existe una organización especializada de desarrollo de la comunidad, compuesta de varias entidades que actúan con un grado insuficiente aún de interdependencia y coordinación. De otra parte dentro de la estructura de varios organismos gubernamentales, semi-públicos y aún privados se han creado sus propios servicios de desarrollo de la comunidad, pero con marcada tendencia a la especialización monotécnica y con muy frágil vocación para integrarse con aquellos otros servicios complementarios capaces de producir un mejoramiento más armónico de las comunidades.

Hacia la superación de estas dificultades tienden los intentos de incorporar las varias campañas que en el país se realizan en un programa nacional de desarrollo de la comunidad, que formaría parte del Plan General de Desarrollo y tomaría en cuenta la actividad realizada por los organismos oficiales semipúblicos y privados y por la ayuda internacional y extranjera a las comunidades.

^{69/} Jorge Videla Mallarino, "Esbozo de programa presupuesto para los servicios oficiales de desarrollo de la comunidad" (inédito).

Más reciente aún es la idea, que comienza a adquirir contornos de organización, según la cual se integrarían el sector público y el privado en un programa de desarrollo de la comunidad, destinado al mejoramiento socio-económico de las veredas y los barrios de Colombia, bajo la Alianza para el Progreso. A este propósito, bajo los auspicios del Presidente de la República, se ha creado un Comité Nacional de Cooperación Ciudadana de la Alianza para el Progreso en Colombia. Este comité cuenta con una mesa de honor constituida por el Cardenal Luis Concha Córdoba y por seis ex presidentes de la República, más un ex designado de la Presidencia, quienes militan en los dos partidos tradicionales. En la estructura del Comité figura una mesa directiva que preside el Sr. Darío Echandía quien ejerció la Presidencia de la República y una secretaría ejecutiva.

Entre los objetivos que persigue esta nueva organización pueden destacarse los siguientes: a) "Estimular el sentir en los colombianos que sólo bajo el lema de la ayuda mutua y el esfuerzo propio podrán obtener su propio desarrollo y como consecuencia un mayor bienestar. Que la ayuda e intervención extranjera sólo jugará un papel secundario y de importancia únicamente si se cumple el desarrollo nacional" b) "Analizar la acción de comités y organizaciones privadas, semi-privadas y oficiales en el campo jurídico, administrativo, de desarrollo industrial, de educación, salud y otros, que están cumpliendo funciones que podrían ser utilizadas o incorporadas a las de la Alianza para el Progreso de Colombia, con el fin de no entrar en duplicación de esfuerzos y funciones.⁷⁰

También ha previsto este Comité un análisis del presupuesto nacional con el propósito de establecer qué partidas o asignaciones presupuestales, que hayan sido distribuidas y destinadas a proyectos que se puedan realizar en cooperación con acción comunal. Este análisis incluiría la determinación de partidas con asignación específica que puedan utilizarse en proyectos cuya realización envuelva la participación de la comunidad y la ingerencia de los servicios nacionales de acción comunal.

Hay ahora la posibilidad de precisar mejor el significado más amplio del desarrollo comunal como meta y como política de gobierno, que contaría con el importante respaldo de los actuales líderes políticos del país. Esta posibilidad se encontraba ya expresada en el Plan General de Desarrollo Económico Social y en las actividades del Departamento Administrativo de Planeación, el cual, a través de su Sección de Estudios Sociales, y con la asesoría de expertos de las Naciones Unidas, sigue trabajando en el sentido de asegurar una aceptable reorganización de los servicios de acción comunal, para acelerar sus propósitos y mejorar su capacidad operativa y su poder de coordinación.

⁷⁰/ "Memorando sobre organización, funcionamiento y finalidades de la Alianza para el Progreso de Colombia" (inédito).

2. Incorporación de los esfuerzos de mejoramiento de la comunidad al proceso programado de desarrollo

En distintos apartes del presente informe se ha analizado ya la tendencia de considerar el desarrollo de la comunidad como una contribución al cumplimiento de metas y objetivos de desarrollo económico y social. Desde el punto de vista de adopción de medidas específicas para pasar del plano conceptual al plano operativo, el Departamento Administrativo de Planeación y la División de Acción Comunal, asesorados por expertos de las Naciones Unidas y por técnicos nacionales, se ocupan intensamente de estas labores. A grandes rasgos las medidas previstas incluyen aspectos como los siguientes:

- a) Revisión de los procedimientos, métodos e instrucciones de trabajo de los servicios oficiales de desarrollo comunal;
- b) Adopción de técnicas y métodos de programación de las campañas de acción comunal, basadas en programas presupuestos, estructurados sobre la base de previsiones presupuestales del gobierno general y en las metas del plan;
- c) Incremento substancial de los agentes o promotores de acción comunal y ampliación de las campañas de capacitación del personal que trabaja en estos servicios;
- d) Desarrollo más sistemático de acuerdos de cooperación entre los organismos gubernamentales y los servicios centrales de desarrollo comunal para organizar mejor y obtener una mayor integración de la ayuda técnica y material que pueda ser prestada a las comunidades y sus proyectos;
- e) Adopción de procedimientos encaminados a una efectiva utilización de fondos presupuestales ya asegurados para apoyar proyectos de las comunidades;
- f) Adopción de una estructura operacional y administrativa coherente y unitaria que facilite la puesta en marcha de los programas iniciales y del programa nacional de desarrollo comunal;
- g) Incorporación de las campañas oficiales semipúblicas, privadas y de la ayuda internacional y extranjera en un programa nacional de desarrollo de la comunidad, que forme parte del Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Sobre esta última se incluyen seguidamente algunos comentarios que se refieren a un proyecto reorgánico de los servicios de Acción Comunal (véase anexo) que se discute ahora por diversos sectores interesados en el proceso de desarrollo de la comunidad.

Una primera aproximación a las orientaciones que se expresan en el citado proyecto revelaría la concepción de una apropiada ubicación jerárquica del servicio central un mayor grado de autonomía administrativa, una ampliación de sus funciones técnicas y un afianzamiento del poder normativo y coordinador. Sin intentar repetir la estructura de órganos

de servicio ya creados, se sugiere el establecimiento de un servicio técnico de "obras comunales" para dar fluidez y oportunidad a la ayuda del Estado y a las Comunidades y para racionalizar esa gestión.

Resumiendo en forma muy esquemática las orientaciones de este proyecto se intenta a continuación un comentario de sus aspectos más relevantes.

a) Emplazamiento del Programa Nacional de Acción Comunal

Se reconoce en el Proyecto aludido que dentro de los propósitos del Gobierno Colombiano ocupan lugar destacado y explícito los esfuerzos tendientes al mejoramiento material y social de la población, con la colaboración orgánica del Gobierno mismo, de las entidades privadas, con la canalización de la ayuda internacional y extranjera y con el concurso de la propia población afectada.

Se propone entonces consolidar todas las actividades relacionadas con los grupos sociales de base de un "Programa Integrado de Desarrollo Comunal" en el cual se canalicen las iniciativas del Estado, los particulares y los órganos que agrupan la comunidad, dentro de las metas y objetivos del Plan General de Desarrollo Económico y Social.

b) Ubicación del Servicio Central de Acción Comunal

La intención básica del Proyecto es asegurar una apropiada jerarquía y una conveniente ubicación al órgano responsable de la Acción Comunal en Colombia. Varias alternativas fueron examinadas habiéndose decidido por una entidad autónoma conformada por los actuales servicios de las Divisiones de Acción Comunal y Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales. La Junta Directiva compuesta por Ministros del Despacho debería asegurar la integración de la entidad a la gestión del Gobierno. La coordinación con el sector público, privado y académico, se fundaría en la acción de sendos Comités o Consejos.

c) Organos de promoción y de realización de obras

Además del servicio administrativo habitual, dos ramas "técnicas", una para asegurar la promoción de los esfuerzos de organización y de desarrollo de la comunidad y otra para asegurar el oportuno suministro de ayuda técnica, financiera y material, fueron propuestas.

d) Coordinación e integración de campañas de desarrollo comunal

Los programas de Acción Comunal emprendidos por organismos oficiales deberán ser incluidos en el Programa Nacional y los recursos de todo orden, ser canalizados o supervisados y orientados por el Servicio Nacional. Fuerza legal más amplia se confiere a éste para asegurar la integración de las actividades comunales que lleven a cabo los Departamentos y Municipios.

/Sin menoscabar

Sin menoscabar la iniciativa privada, se intenta que los proyectos de este sector sean también coordinados en el Programa Nacional.

e) Ampliación del concepto de Organismos Comunales

Partiendo del reconocimiento de que la solidaridad social, el interés común y la asociación de base pueden expresarse en diferentes formas organizativas de la comunidad que en ocasiones extrapasen el ámbito espacial de su radicación, o los linderos político-administrativos, se sugiere una interesante ampliación del criterio de la Junta de Acción Comunal para tomar en cuenta los grupos primarios y secundarios, que se encuentren en los conglomerados colombianos. Es así como el proyecto adopta la concepción de "organismo comunal" en substitución del más restringido de "Junta de Acción Comunal" y el proyecto considera como "organismo comunal" a toda organización o asociación de vecinos u otros grupos sociales con finalidades de mejoramiento a partir de su propio esfuerzo y con la ayuda del Estado y las entidades particulares, o de organismos internacionales y extranjeros.

3. Aportes recientes de sectores que trabajan en relación con la comunidad

Dos acontecimientos más merecen mención porque allí se expresaron claramente preocupaciones y orientaciones sobre el papel que la comunidad puede desempeñar en el proceso de desarrollo general y sobre los nexos entre tal proceso y las acciones y el proceso de organización y desarrollo de la comunidad. Estos hechos fueron el Cuarto Congreso Nacional de Municipalidades de Colombia, celebrado en Cartagena y el Primer Seminario Nacional de Desarrollo de la Comunidad reunido en Cali, durante el año de 1963.

Del primero merecen mencionarse la idea de que en cada Departamento o División político-administrativa se establezcan como dependencia gubernamental "organismos propios para el desarrollo e incremento de la comunidad". Es decir allí se expresa una tendencia descentralista, y de mayor autonomía regional. También debe anotarse la recomendación para que se incluyan en los presupuestos departamental y municipal partidas específicas para el incremento de proyectos en los que participen las comunidades y la recomendación de eliminar el criterio político en las Juntas Comunales.

En el Seminario de Cali se propugnó por el reconocimiento e implantación de un Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, avanzando substancialmente sobre el concepto más difundido de programas de "acción comunal", es decir incorporando la terminología internacional. Los objetivos del Programa serían los de "aumentar la capacidad de la población, al nivel de las comunidades vecinales y locales, para definir los factores que influyen sobre su desenvolvimiento y, simultáneamente, para actuar en forma colectiva sobre ellos, con el uso más eficaz de sus propios recursos

/y los

y los del Gobierno, entidades privadas y organismos extranjeros e internacionales, y con su mayor participación en la formulación, adopción y ejecución de los programas oficiales y privados que se dirigen al mejoramiento de las comunidades".71/

Menos claras parecen las deliberaciones de este Seminario sobre materias como la coordinación regional y municipal, pues sus conclusiones parecen impregnadas de un criterio centralista normativo y no bien definido en cuanto a descentralización ejecutiva y operativa.

Aportes doctrinales de interés fueron originados en el sector académico que se hizo presente en el Seminario. El acento nacionalista del presbítero Camilo Torres, Decano del Instituto de Administración Social de la ESAP, se pone de presente en su ponencia sobre la Universidad y la Acción Comunal. Del Presidente de la Asociación Colombiana de Hospitales hay otro aporte que recomienda la búsqueda de un equilibrio entre el ideal y la realidad a través de la acción comunal.72/

4. Conclusiones

Resulta prematura cualquier afirmación que califique la participación de la comunidad, con sus esfuerzos y recursos, en el proceso de desarrollo colombiano. Menos difícil es la apreciación de los obstáculos que tienen ante sí los organismos gubernamentales y privados que de un modo u otro han incluido en su gestión acciones que procuren la organización y desarrollo de la comunidad.

Tampoco ofrece tropiezos la constatación de un difundido "interés" por comprender con mayor claridad la dirección, el alcance y la profundidad que podría tomar esta acción por la cual en los procesos de cambio de las estructuras socio-económicas tradicionales, la comunidad y sus condiciones de existencia deben jugar un papel. Se constata tal inquietud entre científicos y técnicos, en la universidad y en los órganos de expresión de la opinión pública, entre los particulares y en el Gobierno como es obvio.

Pero es evidente también que de este plano al de realizaciones concretas, media una gran distancia, si bien la acción ya desarrollada ha logrado impregnar las esperanzas y la iniciativa de multitud de grupos sociales diseminados en los campos, las aldeas y los barrios populosos de las ciudades colombianas. Resulta impresionante constatar cómo, a partir del impulso inicial dado por agentes exteriores, la costra de indiferencia que cubría las formas de vida de muchos grupos ha sido quebrada para dejar paso a la concreción de iniciativas y a la realización de esfuerzos.

71/ Op. cit.; referencia 57/.

72/ Ibid.

Sería equivocado decir que este estado de cosas esté generalizado en el país. Si acaso una expectativa cada vez más amplia puede percibirse, pero la mayoría de las comunidades continúan afectadas por adversas condiciones de existencia y sumidas en un latente inconformismo cuyo cauce puede ser trazado por agentes de la acción política partidista y orientado mediante actos de Gobierno.

Desde luego esta vía, que presenta posibilidades refrendadas por el éxito de numerosas experiencias, no tiene aún piso firme ni en las estructuras que soportan los programas, ni en el comportamiento general de algunas agencias del Gobierno. Más bien una epidérmica percepción sobre el hecho de que asegurar una mayor equidad en el reparto de los beneficios derivados del progreso, es una premisa de estabilidad futura, se pone de presente en algunos circuitos. No deja de percibirse igualmente el funcionamiento del "instituto de conservación" entre núcleos que han edificado su prosperidad sobre el expolio y la degradación de campesinos y de obreros, a quienes reclaman un nuevo esfuerzo para conquistar un peldaño más en la escala de dignificación de los niveles de vida.

Núcleos más amplios cada día asumen con honestidad y como expresión de solidaridad social o de comprensión del peso muerto que representan para el progreso las condiciones de atraso de vastos sectores populares, una actitud decidida hacia la búsqueda de métodos y de instrumentos que permitan la incorporación consciente y dinámica de la población al proceso de desarrollo.

Es, con todo evidente en Colombia una creciente preocupación por llevar a la realidad la idea de poner en marcha programas más amplios de organización y desarrollo de la comunidad, de crear una organización especializada para este propósito, de integrar la actividad de todos los sectores bajo procedimientos más eficaces para prestar apoyo a la comunidad.

Es, con todo evidente en Colombia una creciente preocupación por llevar a la realidad la idea de poner en marcha programas más amplios de organización especializada para este propósito, de integrar la actividad de todos los sectores bajo procedimientos más eficaces para prestar apoyo a la comunidad.

Infortunadamente en la actualidad normas de trabajo y procedimientos contradictorios guían la acción de servicios oficiales establecidos en los distintos niveles de la administración pública. Tal el caso de las "juntas de acción comunal", que en Bogotá, D.E. y en Cali deben ser políticamente paritarias si las organizan los servicios locales y no tienen ese requisito al ser establecidas por agentes de la División Nacional o por iniciativa de los propios vecinos. Comarcas donde predomina un sólo partido o barrios con esta característica no podrán organizar juntas de acuerdo con una norma, pero sí bajo el imperio de otras.

/De aproximadamente

De aproximadamente 8 000 organismos comunales, ya organizados o en proceso de organización, entre los cuales aproximadamente 3 000 han sido auspiciado por agentes de la División Nacional sólo 200 cuentan con permanente asistencia de promotores. Algo similar ocurre en Cundinamarca con más de 900 juntas y 12 promotores y en Bogotá D.E. con más de 200 juntas y sólo 18 promotores.

Un franco desorden en el suministro de ayuda técnica, financiera y material de parte del Gobierno se hace notorio, en forma que el despilfarro e uso ineficiente de recursos y la duplicación de funciones se oponen a una oportuna atención de las necesidades comunales.

A pesar de lo dicho, proyectos importantes realizados demuestran que la comunidad, con su esfuerzo, puede contribuir a su propio proceso de transformación e incorporarse consciente y dinámicamente a los esfuerzos de progreso en que está empeñada Colombia. Por último, el apoyo reciente de los sectores políticos agrupados en el Comité Nacional de Cooperación Ciudadana, sugiere que la obra y la política del desarrollo de la comunidad en el país pueden reunirse bajo un Programa Nacional, en un plazo relativamente corto.

Anexo I

ESTATUTO Y REGIMEN DE LA ACCION COMUNAL

Ley 19 de 1958 (noviembre 25)

Artículo 22° Los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y el Gobierno Nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal, integradas por vecinos de cada distrito y que organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos Concejos y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos.

Artículo 23° El Gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables, y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada municipio para el efecto de:

- a) Aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares;
- b) Aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades;
- c) Administrar equitativamente las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos y establecer adecuados sistemas de riego y drenaje;
- d) Mejorar los sistemas de explotación agrícola;
- e) Construir viviendas populares y mejorarlas;
- f) Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales;
- g) Organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo;
- h) Organizar bolsas de trabajo, e
- i) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura.

Artículo 24° Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo anterior, podrá especialmente el Gobierno:

/a) Suministrar

- a) Suministrar asistencia técnica, directamente o a través de los organismos departamentales y municipales, para la promoción de la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas referentes a los materiales en el mismo artículo contempladas;
- b) Establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones que se crean o mejoren por la acción directa de los vecinos de cada lugar;
- c) Dictar las medidas necesarias para dar efectividad a las disposiciones legales vigentes sobre obligación, para los propietarios de fincas, de mantener escuelas en proporción al número de trabajadores de su dependencia.
- d) Autorizar a los Concejos Municipales para eximir del impuesto predial el valor de las nuevas viviendas populares que se construyan en los respectivos municipios, y el de los locales destinados a la enseñanza, y
- e) Organizar cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las juntas de acción comunal a que se refiere el artículo anterior y orientar sus actividades y prestar la asistencia técnica contemplada en el ordinal a) de este artículo.

Artículo 25° .Queda autorizado el Gobierno para modificar las disposiciones vigentes sobre formación de los catastros, a fin de asegurar que la propiedad raíz sea avaluada técnicamente e impedir la evasión del impuesto predial. En ejercicio de esta autorización no podrá el Gobierno variar las tarifas del impuesto sin previa y especial aprobación del Congreso.

Anexo II

DECRETO NUMERO 239

Orgánico del Departamento Nacional de Planificación y
Servicios Técnicos, y reglamentario de la
Ley 19 de 1958 (febrero de 1959).

Artículo 5º La Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Asesorar al Consejo para promover la constitución de oficinas de planeación regional y departamentales;
- b) Recomendar al mismo Consejo la forma cómo deban integrarse las oficinas regionales de planeación y asesorar a dichas oficinas en su organización y funcionamiento;
- c) Examinar la forma cómo el plan general de desarrollo pueda traducirse y complementarse con planes regionales coordinados y evaluar todo plan o proyecto regional en relación con los planes nacionales correspondientes;
- d) Orientar y coordinar la organización y funcionamiento de las oficinas de planeación que se instalen en dependencias administrativas y entidades semipúblicas;
- e) Prescribir o transmitir las normas técnicas a que deban ajustarse tales oficinas, y determinar los servicios técnicos que deban implantarse cuando los respectivos programas así lo exijan;
- f) Examinar periódicamente los resultados de la actividad de dichas oficinas y encargarlas de las investigaciones especiales que sean necesarias para la labor del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos;
- g) En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19 de 1958, promover la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas respectivos, y asesorar a las oficinas de planeación regional departamental, distrital y municipal en todo lo concerniente a la aplicación de las disposiciones del artículo 23 de la misma Ley;
- h) Coordinar los diversos planes que se elaboren en todos los órdenes relacionados con el desarrollo urbanístico;

/i) Servir

- i) Servir de entidad asesora y consultora a todas las oficinas departamentales, distritales y municipales de urbanismo que así se lo soliciten; pero no podrá encargarse de elaborar o de aplicar planes departamentales, distritales o municipales, los cuales se harán bajo la responsabilidad directa de los departamentos, distritos o municipios;
- j) Elaborar de acuerdo con los planes de desarrollo, métodos de trabajo para realizar investigaciones urbanísticas e indicar soluciones a los problemas básicos de las ciudades, seleccionando el orden de prioridad con que deben ser atendidos;
- k) Revisar y conceptuar sobre el aspecto técnico de los contratos que celebren los departamentos, los distritos o los municipios con los particulares o con entidades oficiales o semioficiales para la prestación de servicios técnicos de urbanismo.
- l) Colaborar a la redacción del código nacional de urbanismo y construcción, con la asesoría de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y de la Sociedad Colombiana de Planificación; y
- m) Toda otra labor que tienda a mantener el contacto del departamento con el resto del sistema de planeación.

Anexo III

ORDENANZA NUMERO 55 DE 1962 (noviembre 18)

"Por la cual se dictan normas sobre Acción Comunal en Cundinamarca"

LA ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA

ORDENA:

Artículo 1 En desarrollo del artículo 182 de la Constitución Nacional, y de la Ley 19 de 1958 (artículos 22, 23 y 24), créase como dependencia directa del Despacho del Gobernador, la División Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, que tendrá a mas de las finalidades previstas en el artículo 23 de la Ley 19 de 1958 y la del artículo 4° del Decreto Nacional N° 1761 de 1959, las siguientes funciones:

- a) La dirección y organización de las Juntas de Acción Comunal, urbanas o rurales, que se establezcan en el territorio de Cundinamarca, para lo cual dictará los reglamentos necesarios;
- b) El estudio y programación de obras de Acción Comunal, nacidas del deseo de los grupos de gentes en contribuir a su propio mejoramiento y la planeación técnica de Acción Comunal en el Departamento, en concordancia con el resto de esfuerzos y la evaluación de las obras que por este sistema se adelanten para intensificarlas, corregirlas o modificarlas, según el caso;
- c) El adiestramiento de líderes salidos y elegidos del seno de las propias comunidades urbanas y rurales, de líderes institucionales (especialmente funcionarios públicos que trabajen en las veredas; municipios y zonas del Departamento); de promotores regionales y locales que puedan contribuir a la organización y desarrollo de las comunidades;
- d) La divulgación de principios, métodos, realizaciones y ventajas de la Acción Comunal, por medio de labor escrita, oral, radial, cinematográfica, televisada, etc.;
- e) La promoción y coordinación de las obras de Acción Comunal, estimulando y canalizando simultáneamente los recursos públicos y privados, apoyando, coordinando y orientando todo lo relacionado en el Departamento con la organización y desarrollo de la Comunidad;
- f) Propiciar la organización, funcionamiento e intensificación de entidades de servicio técnico, de equipos y sistemas financieros, que permitan a las Comunidades urbanas y rurales, aprovechar sus propios recursos y utilizar los foráneos, bien sean públicos, semipúblicos o privados.

/Artículo 2°

Artículo 2° El Gobierno del Departamento, con base en lo dispuesto por la Ordenanza 124 de 1961, creará los cargos y fijará las asignaciones de los empleados que se requieran para el eficaz funcionamiento de la División de Acción Comunal de Cundinamarca. Igualmente, por medio de Decreto, el Gobierno determinará las calidades y funciones de los mismos empleados.

Artículo 3° Las funciones de orientación técnica y organización, así como las de promoción, investigación, análisis y programación, estarán a cargo de la Dirección de la División Departamental de Acción Comunal.

Artículo 4° Los funcionarios o empleados al servicio del Departamento podrán tener la adscripción del cargo de Promotores de Acción Comunal en los casos en que el Gobierno Departamental lo considere necesario, y recibirán por tal concepto el sobresueldo que el mismo Gobierno les asigne, temporal o permanentemente, según que las funciones del empleado en Acción Comunal tengan el carácter de transitorias o de permanentes.

Parágrafo El Gobierno Departamental procurará la preparación técnica de Promotores por medio de cursos, los cuales pueden ser adelantados en la Escuela Superior de la Administración Pública del Departamento o acordados con la División Nacional de Acción Comunal.

Artículo 5° La División Departamental de Acción Comunal tendrá un Comité Coordinador integrado por las siguientes personas: Secretarios del Gabinete Departamental o sus respectivos delegados; los delegados de la Asamblea ante el Consejo Superior de Educación de Cundinamarca; el Contralor Departamental o su delegado, formará parte de este Comité con voz, pero sin voto.

Actuará como Secretario del Comité un funcionario de la División que designe el Director de la misma.

Parágrafo El Comité coordinador deberá reunirse en forma ordinaria al menos dos veces al mes y de manera extraordinaria cuando lo solicite alguno de sus miembros o el Director de la División.

Artículo 6° Serán funciones del Comité Coordinador:

- a) Analizar las iniciativas que se presenten por intermedio de la División de Acción Comunal Departamental, para ejecutar programas concretos de realización, fijando prioridades;
- b) Coordinar la Acción de la Administración Departamental, atendiendo especialmente a aquellos que presenten las Juntas de Acción Comunal en forma planificada y presupuestada; mantener relaciones estrechas con la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno;

/c) Distribuir

- c) Distribuir mensualmente, mediante Resoluciones, las partidas necesarias para colaborar en dinero, en equipo o con asistencia técnica, en las obras que por Acción Comunal se adelanten en el Departamento, sobre proyectos que al respecto presente la Dirección de la División, tomándolas de la apropiación que para el efecto se determine en el Presupuesto de Gastos del Departamento, con base en las solicitudes que formulen las Juntas de Acción Comunal organizadas en el Departamento y previo estudio que justifique las peticiones;
- d) El Comité Coordinador podrá reglamentar, mediante Resolución, la forma de entrega de estos auxilios a las Juntas de Acción Comunal y su inversión por parte de las mismas.

Artículo 7° Los auxilios o partidas decretadas en desarrollo del artículo anterior, serán girados a los Tesoreros de los Municipios en que se hallen ubicadas las Juntas beneficiadas.

Artículo 8° Los Tesoreros Municipales no podrán disponer de las partidas o auxilios que se decreten o giren a favor de las Juntas de Acción Comunal, sino para los fines exclusivos a que han sido destinados y su inversión parcial o total no podrá efectuarse sino con la intervención del Presidente y el Fiscal de la respectiva Junta beneficiada.

Artículo 9° En casos especiales y por razones que lo justifiquen, en concepto de la División Departamental de Acción Comunal, los auxilios podrán ser entregados directamente a las Juntas de Acción Comunal, siempre y cuando que éstas tengan personería jurídica, y el Tesorero de las mismas cumpla los requisitos fiscales que en cada caso señale la Contraloría del Departamento.

Artículo 10° El pago de los auxilios decretados por la Honorable Asamblea con destinación específica para una Junta de Acción Comunal o para una obra de Acción Comunal en el Departamento, deberá consultarse previamente con la División de Acción Comunal, a fin de que esta oficina certifique la existencia de las Juntas o la realización de la obra indicada por la Ordenanza correspondiente y para que la misma División pueda ejercer el control sobre la correcta inversión en materia administrativa por parte de los respectivos beneficiados o Tesoreros.

Parágrafo Los auxilios a que se refiere el presente artículo requieren para su inversión por parte del respectivo Tesorero, la intervención de los correspondientes Presidente y Fiscal de la Junta beneficiada.

Artículo 11° Cuando el auxilio sea destinado en forma especial para una Junta de Acción Comunal, o con determinación especial para una obra específica de Acción Comunal, los Tesoreros Municipales harán entrega al Tesorero de la respectiva Junta de Acción Comunal, así: cuando la suma sea inferior a \$ 5 000.00, en su totalidad; cuando la suma sea de \$ 5 000.00 a \$ 10 000.00, en décimas partes; y cuando la suma sea superior a \$ 10 000.00, en vigésimas partes.

/Parágrafo Las

Parágrafo Las normas contenidas en los artículos anteriores, se aplicarán también para los auxilios decretados por la Nación o entidades semi-oficiales a favor de Juntas y obras de Acción Comunal.

Artículo 12° La División Departamental de Acción Comunal ejercerá un estricto control administrativo sobre el manejo de las partidas o auxilios oficiales que se giren a las Juntas de Acción Comunal del Departamento para los efectos administrativos, como al Contralor Departamental para los efectos fiscales.

Artículo 13° En el Presupuesto Departamental correspondiente a cada vigencia fiscal se destinará preferentemente, y con destino a apoyar las obras que por Acción Comunal adelanten las Juntas en beneficio de las comunidades, una partida no menor a setecientos mil pesos (\$700 000.00), partida que será administrada por el Comité Coordinador de Acción Comunal al tenor de lo dispuesto en el Ordinal c) del Artículo 6° de la presente Ordenanza.

Artículo 14° Destínese el quince por ciento (15 por ciento) de los Presupuestos de inversión de las Secretarías de Obras Públicas, Educación, Salud Pública y Agricultura y Ganadería apropiados en cada vigencia para que sea invertido por conducto del Comité Coordinador de la División Departamental de Acción Comunal. Toda apropiación correspondiente a este quince por ciento deberá llevar necesariamente la aprobación del respectivo Secretario del Despacho, en sesión plena del Comité Coordinador de Acción Comunal Departamental.

Parágrafo El Gobierno, por medio de decretos, reglamentará el desarrollo del presente artículo y señalará las obras o programas que puedan ser objeto de ejecución por Acción Comunal.

Artículo 15° El Gobierno Departamental queda facultado para efectuar dentro del Presupuesto los traslados que sean necesarios con destino al cumplimiento de la presente Ordenanza, en caso de que el de la próxima vigencia, y así en las sucesivas, no haya quedado incluida la apropiación necesaria.

Artículo 16° La División Departamental de Acción Comunal prestará a los Municipios, a los Curas Párrocos, a las comisiones de las Concejos Municipales o a las personas que representan a las diversas Juntas Seccionales, la atención que requieren para beneficio de los organismos comunales en gestiones que hayan de realizarse en la capital de la República, ante el Gobierno Nacional, el Departamental, o las demás entidades oficiales, semi-oficiales o privadas, tales como aprobación de Acuerdos, gestión de suministro de servicios, rendición de cuentas, etc., es decir, todas aquellas gestiones que se consideren como de cooperación en asuntos relacionados con materia de relaciones públicas para los Municipios y sus vecinos interesados.

Artículo 17° Las Secretarías de la Gobernación y todas las dependencias administrativas del Departamento, prestarán a la División Departamental

/de Acción

de Acción Comunal toda la colaboración que ésta requiera para el buen éxito de sus funciones y para el logro efectivo de los programas de Acción Comunal en Cundinamarca.

Artículo 18° Cada una de las Secretarías de OO.PP., de Educación, de Salud Pública, de Agricultura y Ganadería destinarán con carácter permanente y en comisión, a la División Departamental de Acción Comunal, dos funcionarios profesionales técnicos, para que presten a esta División la necesaria asesoría técnica en sus especialidades y sirvan de elementos de contacto y coordinación entre la División de Acción Comunal y la respectiva Secretaría para la realización de los programas de las Comunidades.

Artículo 19° Cada Secretaría, al ejecutar sus respectivos programas, deberá buscar la cooperación de la División Departamental de Acción Comunal, si la obra por realizar puede ser objeto de colaboración de las comunidades organizadas, a fin de que los beneficios sociales y fiscales sean mayores, vinculando en tales programas a dichas Comunidades.

Artículo 20° El Gobierno Departamental propenderá por conducto de sus respectivos delegados, para que los organismos descentralizados, de los cuales forma parte el Departamento de Cundinamarca, tales como Beneficiencia, Lotería de Cundinamarca, Electrificadora, Empresa de Licores, Fondo de Caminos Vecinales, Sociedad de Acueductos y Alcantarillados, etc., presten a la División Departamental de Acción Comunal la cooperación que pueda estar a su alcance, en los programas que esta dependencia desarrolla en el Departamento, especialmente en actividades de divulgación e información.

Artículo 21° Cada vereda o cada barrio urbano podrá crear y establecer su Junta de Acción Comunal propia, previa autorización concedida por el Alcalde Municipal o el Inspector Departamental de Policía, según el caso. Si el Alcalde o el Inspector se negaren o no presten colaboración, los interesados podrán acudir a la División Departamental, quien resolverá en definitiva.

Parágrafo En las Juntas Centrales Coordinadoras de los Municipios, en las urbanas y en las rurales de Acción Comunal, no se podrá tener en cuenta para ningún efecto el color político de los ciudadanos ni se podrá exigir que un ciudadano manifieste el partido a que pertenece y en consecuencia no será necesario dar aplicación a la paridad política.

Si alguna organización municipal, urbana o rural aplicara criterio política para su funcionamiento, la División Departamental de Acción Comunal se abstendrá de reconocerla para todos los efectos legales.

Artículo 22° La designación de los representantes de las Juntas Rurales y las de las Juntas Urbanas, en la Junta Central, corresponde hacerlas a las respectivas Juntas en forma democrática, reunidas de manera que todas ellas puedan participar en esta designación. Para el efecto, el Concejo o en subsidio el Alcalde, dictará la reglamentación necesaria para que las Juntas de Acción Comunal Rurales y Urbanas puedan hacer el nombramiento de sus representantes en la Junta Central.

/Artículo 23°

Artículo 23° Las Juntas de Acción Comunal que funcionen en Inspecciones Departamentales de Policía tendrán derecho a un representante en la Junta Central, sin que este cupo afecte la representación de las Juntas Rurales de las demás regiones del Municipio.

Artículo 24° Cada Junta de Acción Comunal deberá tener su respectivo Consejo Directivo, compuesto al menos por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero, un Fiscal y un número de Vocales que acuerden los interesados. La instalación de la Junta y la elección de su Consejo Directivo, deberán ser presenciados por un delegado de la Junta Central Municipal, o por el Alcalde o el Inspector Departamental de Policía o un Delegado de estos funcionarios.

Parágrafo Las Juntas existentes en la actualidad, que aún no han obtenido la autorización de funcionamiento del Alcalde, del Inspector Departamental de Policía, deberán proceder a su obtención para poder continuar funcionando. Se exceptúan las Juntas que ya están funcionando con personería jurídica.

Artículo 25° Para que una Junta de Acción Comunal pueda fundarse, se requiere la participación activa de 25 vecinos al menos mayores de 18 años, sin distinción alguna de sexos o profesiones, residentes o estrechamente vinculados, a la vereda, sector o barrio donde la Junta ha de funcionar. Los menores de 18 años, podrán formar parte de la Junta, para todas las actividades de ésta, menos la de votar cuando de ello se trate. El Presidente debe ser ciudadano mayor de 21 años.

Artículo 26° La creación de una Junta se hará en la fecha y horas previamente señaladas de acuerdo con el Alcalde, el Inspector de Policía o la Junta Central Municipal donde ésta la hubiere, y estará antecedida por amplia información a los vecinos. La elección de Consejo Directivo de la Junta se efectuará en la forma democrática por el sistema de vote secreto mediante papeletas depositadas en urnas públicas y presidida por jurados previamente escogidos. La fecha de la elección se fijará con no menos de ocho días de anterioridad.

Parágrafo Las listas de candidatos se inscribirán en la Alcaldía, Inspección de Policía o Junta Central Municipal con anterioridad no menor de 24 horas al día señalado para la elección. En los escrutinios se aplicará el cuociente electoral. La Mesa Directiva de cada Junta de Acción Comunal tendrá un período de dos años, pero sus miembros pueden ser reelegidos.

Artículo 27° Cada Junta de Acción Comunal podrá crear los Comités de trabajo que considere necesarios y deberá hacerse con vecinos de la misma Comunidad.

Artículo 28° Los Municipios podrán delegar en las Juntas de Acción Comunal la intervención que consideren necesaria para la realización de actividades propias de la función de dichas Juntas. Al efecto podrán decretar auxilios, y la entrega de éstos a las Juntas para tales fines, previo cumplimiento de los requisitos fiscales que en cada caso se determinen.

/Artículo 29°

Artículo 29° Los Municipios de Cundinamarca que lo necesiten y deseen, pueden crear mediante acuerdos dictados por sus respectivos Concejos, Juntas Municipales de Acción Comunal, que orienten, dirijan y coordinen esta actividad en los territorios de su jurisdicción, en concordancia con la División Departamental.

Artículo 30° Serán miembros de las Juntas de que trata el artículo anterior: el Alcalde, el Personero, el Cura Párroco o sus respectivos delegados, el Jefe de Grupo Escolar, el Médico del Puesto de Salud en los lugares en que exista, dos delegados del Honorable Concejo de distinta filiación política, designados por éste, y un número de delegados en representación justa y equitativa de las Juntas Rurales y de las Juntas Urbanas en la proporción y forma que de acuerdo con las circunstancias determine el mismo Concejo.

Artículo 31° La Junta Central Municipal de Acción Comunal una vez constituida designará su propio Concejo Directivo por medio de votación democrática con papeletas en voto secreto. La Junta Central, podrá llevar la representación de las Juntas del Municipio ante los organismos oficiales, semi-oficiales o privados, recibirá los auxilios decretados a favor de éstas, cooperará en su inversión y los vigilará sin perjuicio de que cada Junta pueda adelantar en forma independiente toda gestión que tienda al beneficio de su Comunidad.

Artículo 32° La Junta Central dictará su propio reglamento, el que una vez aprobado por la División Departamental, será general en el respectivo Municipio, y deberá obtener su personería jurídica. Los reglamentos o disposiciones dictados por la Junta Central, tendrán que hallarse ajustados a las disposiciones nacionales y departamentales sobre Acción Comunal, y para su validez será necesaria la aprobación de la División Departamental.

Artículo 33° Cuando con destino específico a una Junta se decrete un auxilio, y esta Junta tenga concedida su personería jurídica y en consecuencia esté autorizada para el cobro y manejo del auxilio ya sea éste en dinero, especie, equipo de trabajo, etc., la Junta Central ejercerá la necesaria supervigilancia sobre la inversión del auxilio, y deberá poner en conocimiento inmediato de toda irregularidad, tanto a la Contraloría del Departamento, como a la División Departamental de Acción Comunal.

Artículo 34° En caso de que con destino a las Juntas de Acción Comunal de un Municipio sea decretado y entregado un auxilio, sin determinación individualizada, sino como contribución general, la Junta Central efectuará la distribución en forma justa, eficaz y equitativa entre todas o varias Juntas, según el caso.

En este evento, la Junta Central no podrá tomar determinación alguna sin la presencia en la sesión de los representantes de las Juntas Rurales y Urbanas.

/Artículo 35°

Artículo 35° Las Juntas de Acción Comunal que tengan personería jurídica podrán ejercer independientemente sus actividades hasta donde se lo permitan las facultades legales, pero deberán ajustarse a los reglamentos que el Municipio establezca sobre Acción Comunal, mientras éstos no sean incompatibles con el derecho de autonomía de la correspondiente Junta.

Artículo 36° Toda discrepancia que surja entre la Junta Central y las Juntas de Acción Comunal del Municipio o entre dos Juntas, serán resueltas por la División Departamental de Acción Comunal.

Artículo 37° Las Juntas de Acción Comunal, tanto Centrales como Urbanas y Rurales que manejen bienes o dineros de las Comunidades, ya provengan ellos de origen oficial, semi-oficial o de contribución de los particulares (bazares, rifas, contribuciones voluntarias, festividades, etc.), quedarán sujetas a más de la fiscalización por parte de sus propios organismos, a la revisión administrativa por parte de la División Departamental y a la fiscalización correspondiente por parte de la Contraloría del Departamento.

Artículo 38° Cuando una Junta de Acción Comunal abandone las actividades propias de su función y no se obtenga su reincorporación activa al servicio de la Comunidad, o cuando haga mal uso de sus facultades, o se dedique a labores contrarias a las propias de su obligación o perjudiciales para la Comunidad, podrá ser cancelada en su funcionamiento por la División Departamental, mediante estudio documentado del problema, y concepto previo de los respectivos Alcaldes, Curas Párrocos y Junta Central Municipal. En caso de que la Junta afectada por esta sanción tenga concedida personería jurídica, la determinación de la División Departamental será comunicada al Ministerio de Justicia, en demanda de cancelación de la correspondiente personería jurídica, si esta medida se considera necesaria.

Artículo 39° No podrá existir para un mismo barrio, vereda o sector o Inspección de Policía más de una Junta de Acción Comunal que persiga un mismo fin. En caso de que una Junta hubiere sido mal constituida o fundada sin el cumplimiento de los requisitos o si hubiere discrepancia entre los vecinos o miembros de una misma Comunidad, se procederá a la función e instalación de la Junta, con la presencia e intervención de dos delegados de la División.

Artículo 40° De la constitución de una Junta, se deberá extender acta por triplicado, firmada por los que en la fundación intervienen, para enviar una copia a la División Departamental de Acción Comunal otra para el Alcalde y la tercera para el archivo respectivo. Si la Junta pertenece a una Inspección de Policía, el acta será por cuadruplicado y la cuarta copia deberá ser entregada al respectivo Inspector.

Parágrafo Asimismo, las Juntas deberán enviar informes cada tres meses sobre las labores por ellas desarrolladas, tanto a la División de Acción Comunal como a la respectiva Alcaldía.

/Artículo 41°

Artículo 41° El Gobernador del Departamento queda facultado para adquirir por contrato la asistencia técnica de asesores o especialistas en Desarrollo de la Comunidad, ya sean éstos nacionales o extranjeros, para que auxilien con su concurso a la División Departamental o a los programas de Acción Comunal en el Departamento o en el servicio de profesorado para los cursos que se organicen en Cundinamarca, tendientes a la preparación de personal en esta actividad.

Artículo 42° Establécense como estímulo al desarrollo e incremento de las actividades de Acción Comunal en el Departamento, los siguientes premios para cada año:

- a) Un primer premio de \$100 000.00 para ser invertido en obras de Acción Comunal, para el Municipio que en conjunto haya ejecutado mejor labor social, educacional y material, por este sistema en el año inmediatamente anterior;
- b) Un segundo premio de \$50 000.00 para el Municipio que ocupe el segundo lugar;
- c) Un tercer premio de \$25 000.00 para el Municipio que ocupe el tercer lugar.

Para las Inspecciones de Policía donde no haya sido favorecido el Municipio:

- a) Un primer premio de \$50 000.00;
- b) Un segundo premio de \$35 000.00;
- c) Un tercer premio de \$10 000.00.

Para las Juntas:

- a) Un primer premio de \$20 000.00;
- b) Un segundo premio de \$10 000.00;
- c) Un tercer premio de \$ 5 000.00.

Para los miembros de las Juntas:

Destínase la partida de \$1 000.00 para la compra de medallas de oro, plata y bronce y otros premios para los miembros de las Juntas de Acción Comunal y los ciudadanos que más se hayan distinguido en el año anterior al servicio de su respectiva Comunidad. Se premiará con diplomas, menciones honoríficas que lleven las firmas del Gobernador, los Secretarios y la Comisión de la Mesa en ejercicio de la Asamblea del Departamento, a entidades y personas que se hagan acreedoras a esta distinción por sus servicios a la Comunidad.

Parágrafo El Comité Coordinador de la División Departamental de Acción Comunal reglamentará, mediante Resolución, las condiciones y formas de distribución de estos premios y la designación de los Jurados Calificadores.

/Artículo 43°

Artículo 43° Las partidas para atender a lo dispuesto en el artículo anterior, se incluirán de preferencia en todos los presupuestos del Departamento y, de no hacerlo, se faculta al Gobierno Departamental para hacer cada año los traslados necesarios que permitan dar cumplimiento preferencial a lo aquí dispuesto.

Artículo 44° Toda obra ejecutada por Acción Comunal será de propiedad de la respectiva Comunidad que la realice.

Si la Junta de Acción Comunal no tuviere personería jurídica, las obras sobre bienes inmuebles quedarán de propiedad del respectivo Municipio. Si la Junta gozare de personería jurídica, podrá tener a su nombre la propiedad de bienes inmuebles. Las obras de servicio comunitario que sobre ellos se ejecute, serán de propiedad de cada Junta, mientras ella subsista como persona jurídica.

Al desaparecer o liquidar una Junta de Acción Comunal que funcione como persona jurídica reconocida, todo su patrimonio y bienes, tanto muebles como inmuebles, pasarán a ser automáticamente de propiedad del respectivo Municipio, quien deberá utilizarlos obligatoriamente en favor de otras Comunidades organizadas de su jurisdicción, pero preferencialmente y cuando sea posible, en favor de la vereda, sector o actividad que creó dicho patrimonio.

Artículo 45° La Contraloría Departamental ejercerá la fiscalización correspondiente sobre el manejo de fondos por parte de las Juntas de Acción Comunal, ya sea que estos fondos provengan de auxilios oficiales, semi-oficiales o aportes de particulares mediante bazares, rifas, contribuciones, etc., dictando al respecto el reglamento necesario, pero en forma que no se haga indispensable, en cuanto sea posible, la concurrencia hasta Bogotá de los miembros de las Juntas para la rendición de cuentas.

Artículo 46° Créanse dos cargos de Visitadores de primera categoría, con el sueldo señalado para esta clase de funcionarios, dependientes de la Contraloría Departamental y destinados exclusivamente a la fiscalización tanto de la División Departamental de Acción Comunal, como de las Juntas de Acción Comunal en el Departamento.

Artículo 47° Ningún funcionario al servicio de la División Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, ya sea de la nómina directa de la oficina o en comisión de otra dependencia del Gobierno, podrá ejercer o desarrollar las funciones propias de su cargo en la ciudad o población del Departamento de donde es oriundo o tiene su residencia, o está residenciada la parte principal de su familia, o tenga intereses económicos comerciales.

Artículo 48° Cuando un funcionario sea comisionado para adelantar labores de la oficina y se encuentre en alguno de los casos previstos en el anterior artículo, deberá excusarse de la Comisión ante el Director de la División, quien en tal evento destacará a otro funcionario para dicha actuación.

Artículo 49° Si el Director de la División es de provincia o se encuentra en alguno de los casos contemplados en el artículo anterior, se abstendrá de actuar directamente en el lugar o lugares afectados por este artículo, y en tal caso desempeñará las funciones que a éste corresponde el Sub-Director de la División.

Artículo 50° El Gobierno Departamental, al verificar su aporte al Fondo Departamental de Caminos Vecinales, deberá estipular que al menos un 15 por ciento de tal aporte, se destine exclusivamente al apoyo de obras que carecen de Ordenanza o que se adelanten por Acción Comunal y para los proyectos presentados por la División Departamental de Acción Comunal.

Artículo 51° Para poder solicitar apoyo del Departamento con destino a obras de Acción Comunal, deberán los Municipios incluir en sus presupuestos una partida para obras de Acción Comunal de su jurisdicción, no inferior al 4 por ciento de su presupuesto de rentas ordinarias.

Artículo 52° Facúltese al Gobierno para reglamentar, mediante Decreto, la presente Ordenanza.

Artículo 53° Deróganse las disposiciones contrarias a la presente Ordenanza.

Artículo 54° Esta Ordenanza regirá desde su promulgación.

Dada en Bogotá, D.E., a los 18 días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y dos.

El Presidente,

JORGE ESCOBAR

El Secretario General,

JOSE JOAQUIN GARCIA G.

Gobernación de Cundinamarca - Bogotá, D.E., diciembre diez y ocho de mil novecientos sesenta y dos.

Publíquese y ejecútese.

FERNANDO URDANETA LAVERDE

El Secretario de Gobierno,

MIGUEL ANTONIO GARDENAS

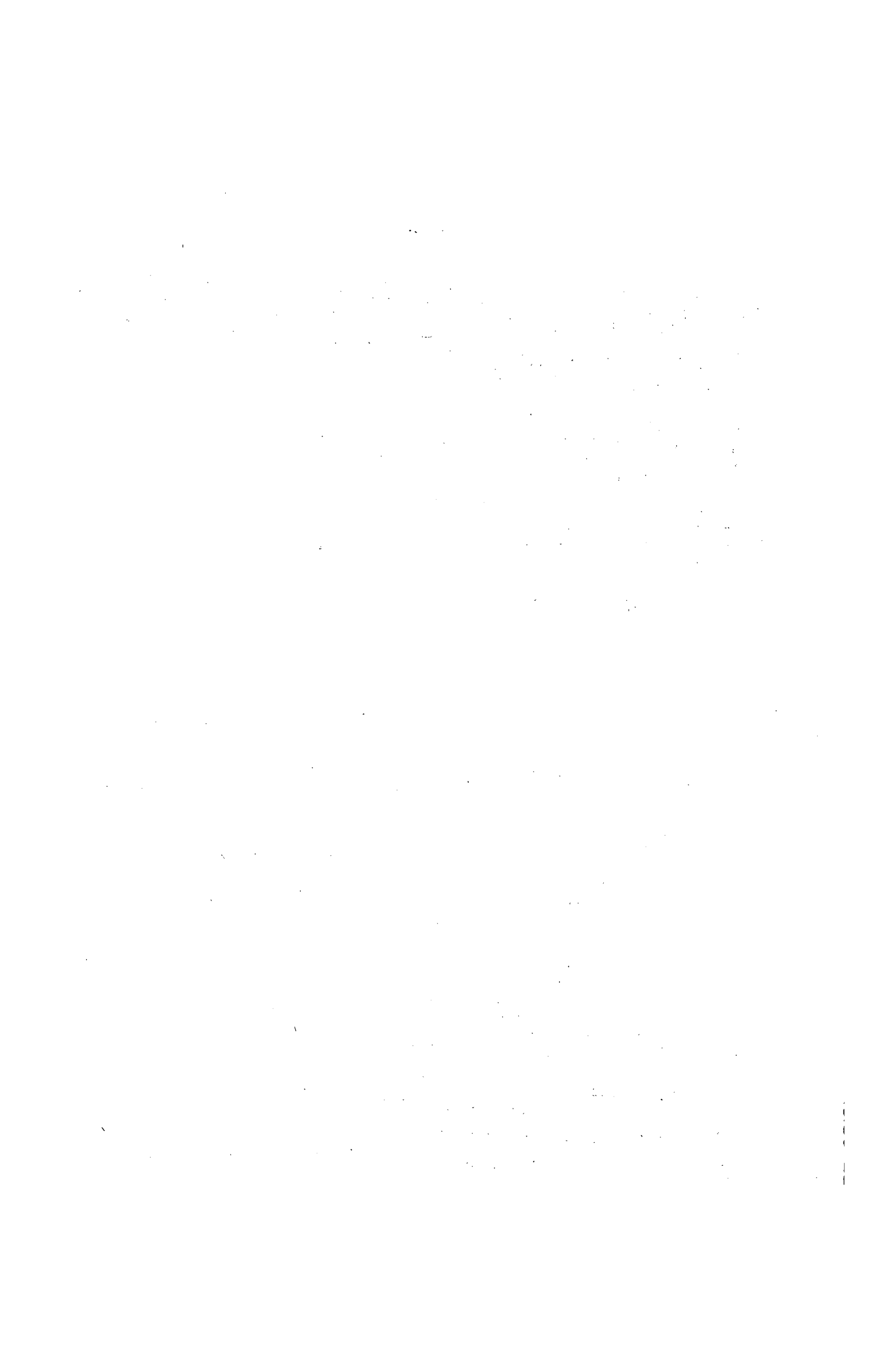
El Secretario de Hacienda,

CARLOS OCTAVIO RODRIGUEZ V.

El Secretario de Obras Públicas,

LUIS ANIBAL CORTES

El Secretario de Economía y Protección Social,



Anexo IV

ESTADO Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO COMUNAL EN COLOMBIA

ACUERDO NUMERO 4 DE 1959

Orgánico de la Acción Comunal en el Distrito Especial
de Bogotá

EL CONCEJO MUNICIPAL DE BOGOTA, E.E.,

CONSIDERANDO:

1° Que la política del Frente Nacional busca fundamentalmente el entendimiento mutuo de los ciudadanos para que puedan cooperar entre sí a la solución de los numerosos problemas a que enfrentan el país y sus ciudadanos;

2° Que en la ciudad existen numerosas comunidades o barrios que carecen de facilidades comunales, de servicios públicos adecuados y cuyas condiciones físico-ambientales requieren un saneamiento eficaz;

3° Que estos mejoramientos no se pueden llevar a cabo con los solos recursos oficiales disponibles, sino que para lograrlos se requiere la cooperación de la iniciativa, la pericia y la ingeniosidad de los vecinos;

4° Que para que una cooperación resulte eficaz es necesario organizar la acción de los vecinos de cada comunidad, de manera que se pueda encauzar conjuntamente con la acción oficial y rinda así el máximo beneficio comunal;

5° Que para organizar la cooperación de los ciudadanos al mejoramiento y desarrollo de sus propias comunidades, es necesario establecer Juntas de Acción Comunal, en los diferentes barrios de la ciudad, fijándoles funciones y dándoles cierta intervención en el manejo de determinados servicios, y

6° Que la Ley 19 de 1958, por medio de su artículo 22, faculta a los Concejos Municipales para organizar las Juntas de Acción Comunal, integradas por vecinos de cada distrito.

ACUERDA:

Artículo 1° La Oficina de Planificación Distrital de Bogotá procederá a elaborar un plan para delimitar y determinar las comunidades urbanas del Distrito, y revisará el plan de construcciones escolares para acomodarlo a las disposiciones del presente Acuerdo. Estos planes serán sometidos a la Junta de Planificación y al Concejo, para su adopción y aprobación.

/Artículo 2°

Artículo 2º Las escuelas públicas distritales, además de atender a sus actividades propias, serán en lo sucesivo las casas o centros de las comunidades locales o barrios en que presten servicio, a fin de que las gentes las usen para su ayuda mutua y su propio desarrollo.

Parágrafo Las comunidades serán organizadas alrededor de la escuela que será su centro comunal.

Artículo 3º Como anexos a las escuelas públicas distritales podrán organizarse el Foro, el Fondo Comunal, el Club Social y la Sociedad Cooperativa en cada comunidad o barrio. Estas diversas actividades integradas en un mismo conjunto arquitectónico, constituyen el Centro Comunal.

Artículo 4º Las escuelas públicas que se edifiquen en el Distrito por iniciativa oficial, comunal o mixta contemplarán en su programa de construcción las facilidades necesarias para que la escuela sea el Centro Comunal de la localidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior.

Artículo 5º Al terminarse el período para el cual han sido elegidas las actuales Juntas de Mejoras Públicas, de los barrios de la ciudad, serán reemplazadas por Juntas de Acción Comunal, de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo.

Artículo 6º Las Juntas de Acción Comunal de los barrios de la ciudad estarán integradas por el Comité Directivo y por los siguientes Comités de Trabajo: el Comité Económico, el Comité Escolar; el Comité de Higiene y Asistencia Social; el Comité de Recreación, y el Comité de Construcción y Fomento. La reunión conjunta de los Comités que integran las Juntas de Acción Comunal se celebrará por lo menos una vez al mes, en el local de la escuela o Foro Comunal, y sus deliberaciones serán públicas.

Artículo 7º El comité Directivo estará integrado por las siguientes personas: por cuatro miembros elegidos para períodos de dos años, en forma paritaria, por medio de votación popular de la comunidad, por el Cura Párroco y por el Inspector de Policía, en cuyas jurisdicciones se encuentre localizada la comunidad; por un Asistente Social dependiente de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá y por el Maestro Directo de la Escuela Pública Distrital de la localidad, quien tendrá el carácter de Secretario Ejecutivo de la Junta de Acción Comunal y del Comité Directivo.

Artículo 8º Cada dos años, en la fecha que establezca el Alcalde para cada comunidad, se celebrarán votaciones para elegir a los miembros del Comité Directivo de la Junta de Acción Comunal. Las urnas se instalarán en el local de la escuela o centro comunal, y las votaciones y los escrutinios serán vigilados por los miembros que forman parte del Comité Directivo, y no son de elección popular.

Parágrafo Para ser elegido popularmente miembro del Comité Directivo de la Junta de Acción Comunal, y para votar en las elecciones correspondientes, es requisito ser mayor de edad y vecino de la comunidad respectiva.

/Artículo 9º

Artículo 9º Serán funciones del Comité Directivo de cada Junta de Acción Comunal, las siguientes:

- a) Designar al Presidente y al Vicepresidente de la Junta, escogiéndolos entre los cuatro miembros de elección popular, de manera que estén representados los dos partidos políticos tradicionales.
- b) Designar a los Directores y Miembros de los Comités de Trabajo que integran la Junta de Acción Comunal, debiendo escoger para ello personas capaces de programar y conducir las actividades específicas de cada Comité, en beneficio de la comunidad.
- c) Designar al Tesorero de la Junta, quien será al mismo tiempo el Director del Comité Económico, y al Revisor Fiscal de la Comunidad, y fijarles sus funciones.
- d) Redactar y someter a la aprobación de la Junta de Acción Comunal los estatutos por medio de los cuales habrá de regirse la comunidad, de conformidad con las normas que se establecen en este Acuerdo.
- e) Organizar y mantener organizado el sistema que permita a los vecinos su mutuo entendimiento y trabajo cooperativo para buscar en forma aunada y dentro del ideal democrático el mejoramiento de las condiciones del barrio o comunidad, y
- f) Resolver y eliminar las dificultades que puedan presentarse, plantear los problemas que deban solucionarse y programar las realizaciones que deban ejecutarse, manteniéndose dentro de los límites que considere que puede abarcar la comunidad.

Artículo 10º El Director de cada Comité de Trabajo tendrá la responsabilidad de los asuntos relacionados con su respectivo Comité, y podrá subdividir su Comité en subcomisiones encargadas de labores específicas.

Artículo 11º Serán funciones del Comité Económico:

- a) Organizar y disponer del Fondo Comunal, el cual deberá manejarse a través de cuenta corriente en un banco o caja de ahorros.
- b) Velar por la mejor inversión de los dineros que se recolecten en el Fondo Comunal, por medio de contribuciones o cuotas voluntarias o bazares u otros medios que disponga la Junta de Acción Comunal para la realización de programas de mejoramiento de la comunidad, y
- c) Organizar la Sociedad Cooperativa en beneficio de los miembros de la comunidad, ajustándose a las normas que fije la Junta de Acción Comunal, de acuerdo con las disposiciones legales.

/Artículo 12º

Artículo 12° Serán funciones del Comité Escolar:

- a) Vincular estrechamente la escuela a la Comunidad, velando permanentemente por el progreso y mejoramiento de las instalaciones, los equipos y la dotación de la escuela.
- b) Promover la construcción del Centro Comunal cuando la localidad no disponga de la edificación adecuada para la escuela y las demás actividades comunales;
- c) Velar por la asistencia a la escuela de los niños de la comunidad que estén en edad escolar;
- d) Facilitar la educación nocturna a las personas que deseen complementar su instrucción y sus conocimientos, y
- e) Procurar el mejoramiento del sistema escolar prestando a los Maestros la colaboración y el apoyo moral de la comunidad.

Artículo 13° Serán funciones del Comité de Higiene y Asistencia Social:

- a) Propender al mejoramiento de las condiciones de higiene y salubridad locales;
- b) Colaborar en las campañas de salud pública;
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre higiene, seguridad en el trabajo y protección infantil en los establecimientos comerciales o industriales de la localidad;
- d) Coordinar las labores de asistencia social que se desarrollen en la respectiva comunidad, y
- e) Velar por el aseo y ornato de las vías públicas.

Artículo 14° Serán funciones del Comité de Recreación:

- a) Promover y estimular el espíritu comunitario entre los vecinos de la localidad;
- b) Organizar el Club Social para fomentar el lícito y agradable esparcimiento de los miembros de la comunidad, y velar por su correcto funcionamiento.
- c) Organizar la Biblioteca Comunal y velar por su mejor funcionamiento y dotación para el beneficio de la colectividad, y
- d) Fomentar la práctica de los deportes y la formación y entrenamiento de equipos deportivos que representen al barrio o comunidad.

/Artículo 15°

Artículo 15° Serán funciones del Comité de Construcción y Fomento:

- a) Facilitar y coordinar la colaboración que los vecinos puedan prestar en forma de ayuda mutua para la construcción de redes locales de servicios públicos, de vías públicas y del edificio para el Centro Comunal;
- b) Promover y fomentar la arborización de las zonas verdes de la comunidad, y velar por su cuidado y mantenimiento;
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de zonificación que rijan en la localidad para beneficio de la comunidad;
- d) Estudiar los planos y proyectos que le presenten los vecinos para la construcción de viviendas y edificaciones en la localidad y someterlos, con su concepto a la aprobación de la Secretaría de Obras Públicas Distrital, y
- e) Asesorar y prestar su asistencia técnica a los vecinos que adelantan la construcción de sus propias viviendas dentro de la comunidad.

Artículo 16° Los estatutos que redacte el Comité Directivo de cada Junta de Acción Comunal tratarán sobre los siguientes asuntos:

- a) De la declaración de principios de los propósitos y de los fines que persigue la comunidad;
- b) Del nombre y de los límites de la comunidad, los cuales deberán fijarse de acuerdo con la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá;
- c) De los miembros de la comunidad;
- d) De la Junta de Acción Comunal, de sus reuniones e informes;
- e) Del Comité Directivo, de sus reuniones o informes;
- f) De los dignatarios, del Secretario Ejecutivo, del Tesorero y del Revisor Fiscal;
- g) De los Comités de Trabajo y de las actividades de que se ocupará cada uno, y
- h) De los fondos de que dispone o puede disponer la comunidad.

Artículo 17° La creación de las diferentes comunidades urbanas determinadas en la forma prevista en el artículo 1°, se hará por Acuerdo del Concejo, previo informe de la Junta de Planificación, acerca de las condiciones físico-ambientales de la localidad y de la experiencia obtenida en las comunidades que haya sido creadas anteriormente.

/Artículo 18°

Artículo 18° Con cargo a la partida destinada para auxilios en el Capítulo V, artículo 30 del Presupuesto de gastos para la vigencia fiscal de 1959, aprópiase la suma de doscientos mil pesos (\$200 000.00), para el fomento de los Centros y las Juntas de Acción Comunal, de que trata este Acuerdo, y primordialmente para atender al pago de los sueldos de los Asistentes Sociales dependientes de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá en las Juntas de Acción Comunal.

Autorízase al Alcalde para que haga los traslados necesarios.

Artículo 19° El presente Acuerdo, junto con su exposición de motivos y los conceptos y comentarios expresados por los Miembros del Cabildo y el Ejecutivo Distrital, será publicado por la Imprenta Distrital en una edición de cien mil (100 000) ejemplares, para ser repartidos entre los distintos sectores de la ciudadanía, para su mejor conocimiento e interpretación.

Artículo 20° Deróganse los decretos números 647 de 1956, 637 de 1957, 718 de 1957 y 805 de 1957.

Artículo 21° Este Acuerdo rige desde su promulgación.

Dado en Bogotá, D.E., a 4 de febrero de 1959.

EL PRESIDENTE, Ignacio Chiappe Lemos

El Secretario, Alvaro Ahumada Garay

ALCALDIA MAYOR DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

11 de febrero de 1959

Publíquese y ejecútese. JUAN PABLO LLINAS. - El Secretario de Gobierno - Pedro Casas Morales. El Secretario de Obras Públicas, Julio Ortega Samper - el Secretario de Higiene, Enrique Lleras Restrepo. - El Secretario de Educación, encargado, Enrique Lleras Restrepo.

Es copia de su original

/Anexo V

Anexo V

ACUERDO NUMERO 35 DE 1961

Por el cual se incorpora la Acción Comunal a los programas del desarrollo social, económico y físico que adelante el Distrito Especial y se modifica el Acuerdo número 4 de 1959.

EL CONCEJO DE BOGOTA, D.E.

CONSIDERANDO:

1o. Que la utilización de la Acción Comunal en medios urbanos como el Distrito Especial de Gobotá, ha significado una experiencia nueva que carecía de antecedentes, puesto que dichos sistemas se habían empleado con anterioridad exclusivamente en comunidades rurales;

2o. Que desde la vigencia del Acuerdo número 4 de 1959 la Administración ha venido adelantando los estudios necesarios para desarrollar una metodología que permita aplicar con éxito los principios de la Acción Comunal en los medios urbanos; y

3o. Que vencida la etapa de experimentación y teniendo en cuenta las recomendaciones emanadas de los estudios realizados hasta la fecha, es conveniente dotar a la Administración de los medios que le permitan utilizar la Acción Comunal más eficientemente,

ACUERDA:

Artículo 1º Incorpórase la Acción Comunal, entendida como la utilización de los recursos humanos, económicos y político-administrativos de la comunidad en todos los planes y programas de desarrollo social que adelante el Distrito.

Artículo 2º Ordénase la inclusión en los proyectos de presupuesto ordinario del Distrito, a partir de la vigencia de 1962, de un nuevo capítulo en el cual se apropiará una partida no inferior a la cantidad de \$ 1 000 000 moneda corriente por año, destinada a la realización de programas de mejoramiento y desarrollo de las comunidades o barrios de la ciudad, mediante planes de Acción Comunal.

Artículo 3º Créanse las respectivas Secciones Ejecutivas de Acción Comunal dependientes de la Secretaría de Educación, Salud Pública y Obras Públicas, las cuales tendrán las funciones y contarán con el personal que se señala a continuación:

a) La Sección Ejecutiva de Acción Comunal de la Secretaría de Educación, tendrá a su cargo la realización de campañas de educación de base y

/alfabetización; campañas

alfabetización; campañas de carácter deportivo y cultural, y la preparación del magisterio para el adelanto de las campañas de Acción Comunal, contará con:

- 1 Director Especializado en Campañas de Acción Comunal
- 1 Supervisor especializado en la educación de base
- 1 Mecnógrafa.
- 2 Auxiliares de campañas de ayudas audiovisuales
- 2 Choferes operadores de medios audiovisuales
- 90 Maestros especializados en alfabetización

b) La Sección Ejecutiva de Acción Comunal de la Secretaría de Salud Pública, tendrá a su cargo las labores de estudio sanitario de las comunidades; la inscripción de pacientes; el control de casos prenatales; la atención pediátrica; las campañas de vacunación, educación sanitaria, desinsectización y antirráticas, y a la orientación de los pacientes a las entidades de asistencia social. Contará con:

- 1 Médico Jefe especializado en Salud Pública
- 1 Mecnógrafa
- 2 Médicos de unidad móvil
- 2 Enfermeras graduadas para unidad móvil
- 4 Auxiliares de enfermería
- 2 Choferes de unidad móvil especializados en medios audiovisuales, y

c) La Sección Ejecutiva de Acción Comunal de la Secretaría de Obras Públicas tendrá a su cargo la ejecución y dirección de las obras programadas por el Comité de Coordinación de Acción Comunal y contará con:

- 1 Ingeniero Jefe especializado en Acción Comunal
- 1 Arquitecto
- 1 Ingeniero
- 2 Inspectores de Acción Comunal
- 8 Sobrestantes
- 2 Maestros Albañiles
- 16 Oficiales Albañiles
- 8 Oficiales
- 8 Herramenteros
- 136 Obreros

Artículo 4º La Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación tendrá las funciones de organizar las comunidades para la integración de las Juntas de Acción Comunal y prestarle a dichas Juntas su asistencia técnica; investigar las condiciones y las necesidades sentidas de las comunidades y presentarlas al Comité Coordinador de Acción Comunal; promover la participación activa de las comunidades en el sentido y solución

/de los

de los problemas locales, y servir de enlace entre la acción oficial y los particulares. Contará con el siguiente personal:

- 1 Jefe (Ingeniero, Arquitecto o Sociólogo especializado en Acción Comunal)
- 1 Ingeniero
- 2 Arquitectos
- 1 Asistente Social Jefe
- 12 Asistentes Sociales I
- 1 Pedagogo especializado en Acción Comunal
- 1 Experto agropecuario
- 1 Experto en administración pública
- 1 Educador Sanitario
- 1 Topógrafo I
- 2 Cadeneros II
- 2 Dibujantes I
- 1 Dibujante II
- 2 Mecanógrafas
- 4 Choferes

Artículo 5° Ordénase a las Empresas de Energía Eléctrica y de Acueducto y Alcantarillado, crear y organizar sus respectivas Secciones Ejecutivas de Acción Comunal con el objeto de colaborar con las dependencias distritales y con los vecinos de los barrios que se organicen de conformidad con las disposiciones vigentes, en los planes de Acción Comunal.

Artículo 6° Créase el Comité Coordinador de Acción Comunal del Distrito, el cual será integrado por:

El Director de la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación, quien lo presidirá; los Directores de las Secciones Ejecutivas de Acción Comunal de las Secretarías de Educación, Salud Pública y Obras Públicas del Distrito, y los Jefes de las Secciones Ejecutivas de Acción Comunal de las Empresas de Energía Eléctrica y Acueducto y Alcantarillado del Distrito.

Artículo 7° Serán funciones del Comité Coordinador de Acción Comunal:

- a) Analizar las iniciativas que se presenten para ejecutar programas concretos de realización, fijar prioridades y coordinar la acción de las entidades ejecutivas, y
- b) Distribuir mensualmente, mediante resoluciones, las partidas necesarias para adelantar los programas definidos, con cargo al capítulo presupuestal que se ordena en el artículo 2 de este Acuerdo.

Artículo 8° El artículo 6° del Acuerdo número 4 de 1959, quedará así:

"Las Juntas de Acción Comunal de los barrios y veredas del Distrito, estarán compuestas por ocho miembros, quienes integrarán la mesa directiva de la Junta, compuesta por Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Secretario,

/Fiscal y

Fiscal y tres Vocales, y sus cargos serán ad-honorem. Cada Junta podrá contar con la asistencia y asesoría de un Comité Consultor compuesto por los respectivos, Cura Párroco y Alcalde Menor o Inspector de Policía, según el caso; por el Maestro Director de la Escuela Pública Distrital de la Comunidad y una Asistente Social representante de la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital".

Artículo 9° Los miembros de la Junta de Acción Comunal serán elegidos para períodos de dos años, junto con sus respectivos suplentes, personal, en forma paritaria, por medio de votación popular de la comunidad. La falta de asistencia sin causa justificada, a más de tres reuniones consecutivas de la Junta de Acción Comunal por parte de cualquiera de sus miembros, determinará la vacancia del cargo y deberá convocarse al respectivo suplente para que asista por el resto del período.

Artículo 10° El artículo 8° del Acuerdo 4 de 1959, quedará así:

"Cada dos años, en la fecha que establezca la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital para cada comunidad, se celebrarán votaciones para elegir los miembros de la Junta de Acción Comunal. Las urnas se instalarán en el local de la escuela o centro comunal, o en el lugar de más fácil acceso de la comunidad. Y las votaciones y los escrutinios serán vigilados por el Alcalde Menor o el Inspector de Policía, según el caso, por un representante de la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital y por los jurados de votación nombrados por los dos funcionarios mencionados.

Parágrafo Para elegir y ser elegido miembro de la Junta de Acción Comunal, son requisitos, ser mayor de edad y residente en la comunidad respectiva.

Artículo 11° El artículo 9° del Acuerdo número 4 de 1959, quedará así:

"Serán funciones de la Junta de Acción Comunal las siguientes:

- a) Designar los miembros que deben ocupar cada uno de los cargos de la mesa directiva de que trata el artículo 8° del presente Acuerdo;
- b) Representar a la comunidad respectiva en todos los asuntos de interés social de la comunidad;
- c) Coordinar con la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital los planes y programas de desarrollo social que se adelanten con participación de la comunidad;
- d) Nombrar e instalar los comités de trabajo que estime necesarios organizar, en función de las necesidades existentes y manifestadas por la comunidad, y especialmente atendiendo a las posibilidades de

/solución de

solución de tales necesidades. La reunión conjunta de los comités de trabajo y la Junta de Acción Comunal se celebrará por lo menos una vez al mes, en el local de la escuela o foro comunal, y sus deliberaciones serán públicas;

- e) Redactar y someter a la aprobación de la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital los estatutos por medio de los cuales habrá de regirse la comunidad, de conformidad con las normas que se establecen en este Acuerdo;
- f) Organizar y mantener organizado el sistema que permita a los vecinos su mutuo entendimiento y trabajo cooperativo para buscar en forma aunada y dentro del ideal democrático el mejoramiento de las condiciones de la comunidad;
- g) Resolver y eliminar las dificultades que puedan presentarse, plantear los problemas que deban solucionarse y programar las realizaciones que deban ejecutarse, manteniéndose dentro de los límites que pueda abarcar la comunidad;
- h) Organizar y disponer del Fondo Comunal, el cual deberá manejarse a través de cuenta corriente en un banco o caja de ahorros;
- i) Velar por la mejor inversión de los dineros que se colecten en el Fondo Comunal, por medio de contribuciones o cuotas voluntarias o bazares u otros medios que disponga la Junta de Acción Comunal para la realización de programas de mejoramiento de la Comunidad;
- j) Asesorar al Comité Económico en la organización de la Sociedad Cooperativa para beneficio de los miembros de la comunidad;
- k) Vincular estrechamente la escuela a la comunidad, velando por el progreso y mejoramiento de las instalaciones, los equipos y la dotación de la escuela;
- l) Velar por la asistencia a la escuela de los niños de la comunidad que estén en edad escolar;
- m) Facilitar la educación nocturna a las personas que deseen complementar su instrucción y sus conocimientos;
- n) Procurar el mejoramiento del sistema escolar prestando a los maestros la colaboración y el apoyo moral de la comunidad;
- ñ) Propender al mejoramiento de las condiciones de higiene y salubridad locales;
- o) Colaborar en las campañas de salud pública;
- p) Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre higiene, seguridad en el trabajo y protección infantil en los establecimientos comerciales o industriales de la localidad;

- q) Coordinar las labores de asistencia social que se desarrollen en la respectiva comunidad;
- r) Velar por el aseo y el ornato de las vías públicas;
- s) Promover y estimular el espíritu comunitario entre los vecinos de la localidad;
- t) Organizar el club social para fomentar el lícito y agradable esparcimiento de los miembros de la comunidad, y velar por su correcto funcionamiento;
- u) Organizar la biblioteca comunal y velar por su mejor funcionamiento y dotación para el beneficio de la colectividad;
- v) Fomentar la práctica de los deportes y la formación y entrenamiento de equipos deportivos que representen al barrio o comunidad;
- w) Facilitar y coordinar la colaboración que los vecinos puedan prestar en forma de ayuda mutua para la construcción de obras de servicios públicos, comunales y asistenciales;
- x) Promover y fomentar la arborización y emperadrijaje de las zonas verdes de la comunidad y velar por su cuidado y mantenimiento;
- y) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que rijan en la localidad para beneficio de la comunidad; y
- z) Fijar las funciones de cada comité de trabajo designado, pudiendo delegar las funciones arriba enumeradas que más se ajusten a las labores propias de cada comité".

Artículo 12º Facúltase a la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital para considerar y aceptar, si fuere el caso, las renunciaciones presentadas por cualquiera de los miembros de las Juntas de Acción Comunal.

Asimismo facúltase a esta Sección para reglamentar la elección de las juntas de Acción Comunal.

Artículo 13º Del Presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del presente año, aprópiase la suma de ochenta mil pesos moneda corriente (\$80 000), para dotar a la Sección de Acción Comunal del Departamento Administrativo de Planificación Distrital, de vehículos automotores, mimeógrafo, equipos de sonido y proyección y demás elementos de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Facúltase al Alcalde para hacer los traslados que requiera el cumplimiento del artículo anterior y del artículo 3 del presente Acuerdo.

/Artículo 14º

Artículo 14° Deróganse los artículos 7, 10, 11 y 18 del Acuerdo número 4 de 1959.

Artículo 15° Ordénase la reedición del folleto sobre "La Acción Comunal en el Distrito Especial de Bogotá", incluyendo el presente Acuerdo, su exposición de motivos y el informe de la comisión que ha intervenido en su estudio. Dicha publicación será hecha por la Imprenta Distrital en una edición de 5 000 ejemplares, para ser repartida entre la ciudadanía.

Artículo 16° Este Acuerdo rige desde su sanción.

Dado en Bogotá, D.E., a lo. de agosto de 1961.

El Presidente, HERNANDO ANZOLA CUBIDES - El Secretario, ALVARO AHUMADA GARAY.

Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá, Septiembre 2 de 1961.

Publíquese y ejecútese.

JORGE GAITAN CORTES. Germán Rueda Escobar, Secretario de Gobierno
Guillermo Martínez Latorre, Secretario de Hacienda
Ignacio Alvarez Aguiar, Secretario de Obras Públicas
Carlos Sánchez Ramos, Secretario de Educación
Darío Maldonado Romero, Secretario de Salud Pública.

Anexo VI

ACUERDO No. 21

(1961)

"POR EL CUAL SE ORGANIZAN LAS JUNTAS DE ACCION COMUNAL EN LOS BARRIOS DE ACCION COMUNAL EN LOS BARRIOS DE LA CIUDAD, SE ORDENA LA DELIMITACION DE LAS COMUNIDADES URBANAS DE CALI Y SE CREA EL DEPARTAMENTO DE ACCION COMUNAL DEPENDIENTE DE LA OFICINA DE PLANEACION MUNICIPAL."

EL CONCEJO MUNICIPAL DE CALI, en uso de sus atribuciones legales, y

CONSIDERANDO:

- a) Que es necesario unificar en el ámbito nacional la denominación de las corporaciones vecinales representativas de los intereses colectivos de la ciudadanía;
- b) Que la Ley 19 de 1958, denomina Juntas de Acción Comunal a las agrupaciones vecinales que se organicen y promuevan el desarrollo físico, económico y social de las localidades que representan para colaborar en la acción oficial;
- c) Que la precipitada Ley faculta a los Concejos Municipales para la organización de las Juntas de Acción Comunal; y
- d) Que es necesario delimitar con precisión el área urbana que abarca cada comunidad para facilitar al Gobierno Municipal su acción oficial y propender por el desarrollo de la conciencia comunitaria como base de la educación cívica;

ACUERDA:

Artículo 1º Organízanse en los barrios de la ciudad de Cali, agrupaciones vecinales de desarrollo local que se denominarán Juntas de Acción Comunal.

Artículo 2º Las Juntas de Acción Comunal estarán integradas por un Comité Coordinador de seis miembros principales con sus respectivos suplentes, escogidos en forma paritaria entre los dos partidos tradicionales.

Parágrafo No podrán formar parte de estas Juntas los Miembros de Directorios Políticos ni aquellos ciudadanos impedidos por la Constitución y las Leyes para desempeñar cargos públicos o cívicos.

/Artículo 3º

Artículo 3º Para ser miembro de una Junta de Acción Comunal, es indispensable reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano colombiano;
- b) Ser mayor de edad;
- c) Ser residente en el barrio de su elección;
- d) No figurar en otra Junta de Acción Comunal; y
- e) Gozar de buena reputación social y moral.

Artículo 4º El Comité Coordinador es de elección popular, votándose por listas, escrutándose por nombre y acudiendo al sistema de la mayoría. Este Comité se compondrá de las siguientes personas: un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero, un Fiscal y un Vocal.

Parágrafo 1º El Presidente y el Vicepresidente serán de distinta filiación política lo mismo que los demás cargos determinados en el artículo anterior.

Parágrafo 2º Para efectos de control y del buen desempeño de las Juntas, los cargos determinados en el Artículo 4º de este Decreto se rotarán entre los integrantes del Comité Coordinador, cada año, a excepción del Secretario que será permanente.

Artículo 5º Las Comisiones de Trabajo dependerán del Comité Coordinador y se crearán de acuerdo con las necesidades y problemas específicos de cada barrio y tendrán un carácter permanente una vez establecidas.

Parágrafo 1º Cada Comisión de Trabajo estará presidida por un Miembro del Comité Coordinador.

Parágrafo 2º En cada barrio no podrán existir más de cuatro (4) Comisiones de Trabajo y serán: la Comisión Escolar, la Comisión de Fomento, la Comisión de Higiene y la Comisión de Bienestar Social.

Artículo 6º Las Juntas de Acción Comunal en el ejercicio de sus funciones durarán dos años que se contarán a partir de la fecha de la respectiva elección.

Artículo 7º Las Juntas de Acción Comunal tendrán además un Comité Asesor Permanente compuesto de las siguientes personas: un representante de la Sociedad de Mejoras Públicas, el Director o quien éste designe del Centro Materno Infantil, el Cura Párroco del barrio y el Director o Directora de la Escuela Municipal del mismo.

Artículo 8º Son funciones del Comité Coordinador:

- a) Designar al Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Fiscal y Vocal.
- b) Nombrar a los Presidentes de las Comisiones de Trabajo escogiéndose entre las personas del Comité Coordinador que demuestren aptitudes para el desempeño de los fines específicos de cada Comisión.

/c) Fomentar

- c) Fomentar y organizar el fondo comunal del barrio mediante la realización de festejos, bazares, o por cuotas voluntarias de los vecinos, el que será depositado y manejado únicamente por cuenta bancaria.
- d) Dirigir la inversión del Fondo Comunal en obras de mejoramiento social y físico del barrio,
- e) Promover la participación de la comunidad en los programas de desarrollo cívico que se acuerden por iniciativa local y en los que intervenga el Gobierno Municipal como colaborador.
- f) Asegurar la intervención de la comunidad en los planes de Acción Comunal dirigidos al bienestar general y a la elevación del nivel de vida del barrio.
- g) Organizar, por lo menos cada mes, Asambleas Generales con todos los habitantes del barrio; y
- h) Elaborar su propio reglamento de trabajo para el correcto y normal funcionamiento de la Junta.

Artículo 9º El Presidente de cada Comisión de Trabajo es responsable del funcionamiento de su respectiva Comisión y éste puede nombrar a sus colaboradores, conjuntamente con los demás principales en cualquier proporción escogiéndolos entre los ciudadanos entusiastas del barrio.

Artículo 10º Las siguientes serán las funciones de cada uno de los miembros del Comité Coordinador:

- a) El Presidente tiene a su cargo la dirección del Comité y la responsabilidad de su funcionamiento; reunirá sus miembros una vez por semana, citará a la Junta de Acción Comunal para decidir y resolver los asuntos concernientes al progreso social y material del barrio y convocará a la Asamblea General en el término previsto en el Artículo 8º aparte g) de este Acuerdo.
- b) El Vicepresidente reemplazará al Presidente en su ausencia con las atribuciones de éste.
- c) El Tesorero llevará la contabilidad del fondo comunal, firmará todo recibo o documento financiero constituirá fianza de manejo en la cuantía que le exija la Contraloría Municipal, y rendirá cuentas de su gestión, cada trimestre, ante la misma entidad Oficial.
- d) El Secretario llevará el orden del día de cada reunión, las actas de la misma, será el vocero de los proyectos del barrio, dirigirá circulares, mantendrá correspondencia y será agente de relaciones públicas.

/e) El

- e) El Fiscal certificará las Juntas de Acción Comunal el manejo del fondo comunal, controlará sus ingresos y autorizará sus inversiones.
- f) El Vocal será Presidente de algunas de las Comisiones de Trabajo.

Parágrafo El Presidente, el Tesorero y el Fiscal firmarán siempre todo documento financiero y contractual.

Artículo 11° Serán funciones de la Comisión Escolar:

- a) Vincular estrechamente la Escuela a la Comunidad, velando permanentemente por el progreso y mejoramiento de las instalaciones, los equipos y la dotación de la escuela.
- b) Promover la construcción del centro comunal cuando la localidad no disponga de la edificación adecuada para la escuela y las demás actividades comunales.
- c) Velar por la asistencia a la escuela de los niños de la comunidad que estén en edad escolar.
- d) Facilitar la educación nocturna a las personas que deseen completar su instrucción y sus conocimientos.
- e) Procurar el mejoramiento del sistema escolar prestando a los maestros la colaboración y el apoyo moral de la comunidad.
- f) Vigilar y mejorar los servicios que vienen prestando los restaurantes escolares; y
- g) Vigilar la prestación de servicios de los establecimientos de Asistencia Social que se presten a los escolares.

Artículo 12° Serán funciones de la Comisión de Fomento:

- a) Facilitar y coordinar la colaboración que los vecinos pueden prestar en forma de ayuda mutua para la construcción de redes locales de servicios públicos, de vías públicas y del edificio para el centro comunal.
- b) Promover y fomentar la arborización y empedradización de las zonas verdes de la comunidad y velar por su cuidado y mantenimiento.
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de zonificación que rijan en la localidad para beneficio de la comunidad.
- d) Estudiar los planos y proyectos que le presenten los vecinos para la construcción de viviendas, de edificaciones en la localidad y someterlos, con su concepto, a la aprobación de la Oficina de Planeación.

/e) Vigilar

- e) Vigilar el desarrollo urbano de su respectivo barrio para controlar la construcción de edificaciones que se ajusten a los requisitos exigidos por la Oficina de Planeación Municipal.
- f) Dar aviso a las Oficinas de Planeación Municipal de las construcciones clandestinas que se levanten en su barrio, de las invasiones a predios oficiales o particulares de las edificaciones que se hagan en las vías públicas o del cerramiento de ellas; y
- g) Asesorar y prestar su asistencia técnica a los vecinos que adelanten la construcción de sus propias viviendas dentro de la comunidad.

Artículo 13° Serán funciones de la Comisión de Higiene:

- a) Propender al mejoramiento de las condiciones de higiene y salubridad locales.
- b) Colaborar en las Campañas de Salud Pública.
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre higiene, seguridad en el trabajo y protección infantiles en los establecimientos comerciales o industriales de la localidad.
- d) Coordinar las labores de asistencia social que se desarrollen en la respectiva comunidad; y
- e) Velar por el aseo y ornato de las vías públicas

Artículo 14° Serán funciones de la Comisión de Bienestar Social:

- a) Exhortar y vigilar que los vecinos icen la bandera nacional en los días de fiestas patrias o en las fechas en que las autoridades así lo exijan. Lo mismo que la bandera de Cali en los días 3 y 25 de julio, fechas del grito de Independencia y de la Fundación de la ciudad.
- b) Atender las quejas y peticiones que hagan los vecinos sobre irregularidades que ocurran en su barrio.
- c) Propender por el mejoramiento y elevación del nivel de vida de los habitantes del barrio; y
- d) Interceder como voceros ante las autoridades en todos los órdenes tendientes a lograr el bienestar social de las personas y de la comunidad en general.

Artículo 15° La Contraloría Municipal dictará resoluciones necesarias para reglamentar el manejo del fondo comunal por parte de las Juntas a fin de que éste sea destinado para los fines del bienestar general y fiscalizará el traspaso del fondo comunal, de enseres y demás bienes al nuevo Comité Coordinador cuando el anterior haya terminado su período.

Artículo 16° El Artículo 21 numeral j) del Acuerdo 80 de 1960, quedará así: "En adelante el Departamento de Renovación Urbana y Vivienda se denominará DEPARTAMENTO DE ACCIÓN COMUNAL" y además de las funciones originales tendrá las siguientes específicas para los objetivos de la Acción Comunal:

- a) Asumir la dirección del desarrollo de la Acción Comunal en la ciudad de Cali con fines a la aplicación y ejecución de este Acuerdo.
- b) Programar los planes de Acción Comunal atendiendo a prioridades para que éstos sean ejecutados en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas mediante la provisión de materiales de construcción, dirección de obras, obreros especializados y equipo.
- c) Coordinar con las Secretarías de Educación y Salud Pública los planes que contemplen estas dependencias realizables por Acción Comunal en materia de Servicios Comunales, Campañas Educativas y Obras de Saneamiento.
- d) Constituirse en agencias de enlace entre las Empresas Municipales y los barrios carentes de Servicios Públicos para la Extensión de éstos mediante la intervención de sus vecinos; y
- e) Canalizar la actividad del público interesado en el bienestar general representado en las agrupaciones sociales, culturales y corporaciones de beneficio público.

Artículo 17° Una vez elegidas y organizadas las Juntas de Acción Comunal que se crean por este Acuerdo, la Coordinación, Asesoría Técnica y la Ayuda del Gobierno Municipal por intermedio del Departamento de Acción Comunal se hará exclusivamente a través de estas Juntas a efectos de evitar el paralelismo, perjudicial para los objetivos perseguidos.

Artículo 18° El personal que integrará el Departamento de Acción Comunal será el mismo que actualmente presta sus servicios en el Departamento de Renovación Urbana y Vivienda con las mismas asignaciones señaladas en el Presupuesto del presente año.

Artículo 19° Asignase a un (1) Ingeniero del Departamento de Conservación de la Secretaría de Obras Públicas la ejecución de programas de Acción Comunal para que establezca la coordinación con el Departamento de Acción Comunal de la que se habla en el Artículo 16 literal b).

Artículo 20° Ordénase a la Oficina de Planeación Municipal la delimitación de las Comunidades Urbanas de Cali con el fin de precisar el área de acción de cada Junta.

/Artículo 21°

Artículo 21° Las elecciones de las Juntas de Acción Comunal estarán presididas por un jurado de votación integrado en la siguiente forma: dos (2) representantes del Concejo, un (1) representante del Ejecutivo Municipal, un (1) funcionario del Departamento de Acción Comunal y dos (2) vecinos del barrio, de distinta filiación política que serán nombrados de común acuerdo por los dos funcionarios antes mencionados. Este jurado de votación verificará el escrutinio y suscribirá el acta correspondiente.

Artículo 22° Las elecciones de las Juntas de Acción Comunal en los barrios de la ciudad se efectuarán en un término no mayor de seis meses que se contarán a partir de la sanción del presente Acuerdo.

Artículo 23° Este Acuerdo rige desde su sanción y deroga los Decretos Nos. 444 de agosto 5 de 1957, Decreto N° 575 de Septiembre 20 de 1957, Acuerdo N° 16 de 1959, Acuerdo N° 83 de 1960 y toda otra disposición que le sea contraria.

Dado en Cali, a los treinta (30) días del mes de mayo de mil novecientos sesenta y uno (1961).

EL PRESIDENTE,

Eduardo Buenaventura Lalinde

EL SECRETARIO,

Rafael Urias Cardona Carvajal

CERTIFICO: que el presente Acuerdo fue discutido en los tres debates reglamentarios y aprobado en cada uno de ellos en sesiones diferentes.

RAFAEL URIAS CARDONA C.
Secretario

Anexo VII

JUNTAS DE ACCION COMUNAL ORGANIZADAS EN EL PAIS 1963

Bogotá

Juntas Organizadas	143
Con Personería Jurídica	11
Sin Personería Jurídica	132

Antioquia

Municipios Incorporados	35
Juntas Organizadas	150
Con Personería Jurídica	25
Sin Personería Jurídica	125

Atlántico

Municipios Incorporados	17
Juntas Organizadas	55
Con Personería Jurídica	9
Sin Personería Jurídica	49

Bolívar

Municipios Incorporados	14
Juntas Organizadas	54
Con Personería Jurídica	34
Sin Personería Jurídica	20

Boyaca

Municipios Incorporados	122
Juntas Organizadas	132
Con Personería Jurídica	72
Sin Personería Jurídica	60

Caldas

Municipios Incorporados	41
Juntas Organizadas	247
Con Personería Jurídica	176
Sin Personería Jurídica	71

Cauca

Municipios Incorporados	29
Juntas Organizadas	198
Con Personería Jurídica	68
Sin Personería Jurídica	130

Córdoba

Municipios Incorporados	11
Juntas Organizadas	31
Con Personería Jurídica	2
Sin Personería Jurídica	29

Cundinamarca

Municipios Incorporados	91
Juntas Organizadas	538
Con Personería Jurídica	75
Sin Personería Jurídica	463

Choco

Municipios Incorporados	11
Juntas Organizadas	15

Huila

Municipios Incorporados	30
Juntas Organizadas	271
Con Personería Jurídica	70
Sin Personería Jurídica	201

Meta

Municipios Incorporados	13
Juntas Organizadas	126
Con Personería Jurídica	124
Sin Personería Jurídica	2

Nariño

Nariño

Municipios Incorporados	....	21
Juntas Organizadas	.....	101
Con Personería Jurídica	....	61
Sin Personería Jurídica	....	40

Tolima

Municipios Incorporados	....	39
Juntas Organizadas	.....	245
Con Personería Jurídica	....	28
Sin Personería Jurídica	....	217

N. Santander

Municipios Incorporados	....	20
Juntas Organizadas	.....	90
Con Personería Jurídica	....	27
Sin Personería Jurídica	....	63

Valle

Municipios Incorporados	....	25
Juntas Organizadas	.....	184
Con Personería Jurídica	....	21
Sin Personería Jurídica	....	163

Santander

Municipios Incorporados	....	58
Juntas Organizadas	.....	205
Con Personería Jurídica	....	164
Sin Personería Jurídica	....	41

Intendencia del Caqueta

Municipios Incorporados	....	7
Juntas Organizadas	.....	27
Con Personería Jurídica	....	1
Sin Personería Jurídica	....	26

RESUMEN DE PROGRAMAS EN EXISTENCIA:

MUNICIPIOS INCORPORADOS	....	584
JUNTAS ORGANIZADAS	.....	2 812
CON PERSONERIA JURIDICA	....	968
SIN PERSONERIA JURIDICA	....	1 832

Fuente: Encuesta realizada por la División de Acción Comunal en 1963.

Anexo VIII

ESTADO Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO COMUNAL EN COLOMBIA

CONCLUSIONES DE LA SUB-COMISION DE "ACCION COMUNAL" DE LA COMISION 1a.
DEL IV CONGRESO DE MUNICIPALIDADES DE COLOMBIA

EL IV CONGRESO DE MUNICIPALIDADES en cuanto se relaciona con "ACCION COMUNAL" en Colombia,

RESUELVE:

1. Solicitar de los Poderes Centrales de la Nación (Organo Ejecutivo y Cámaras Legislativas), la adecuada revisión de la actual legislación sobre la materia, tanto leyes del Congreso como Decretos reglamentarios, a fin de actualizarlas de acuerdo con las experiencias recibidas hasta el presente y las necesidades que se reclamen por parte de las veredas, inspecciones de policía, barrios urbanos, ~~municipios y departamentos, debiéndose tener en cuenta los siguientes temas:~~
 - a) La proscripción o abolición del criterio político en la conformación de las Juntas de Acción Comunal y la designación de sus directivas y por ende la eliminación de la paridad política.
 - b) La preparación o capacitación de líderes y promotores, tanto institucionales (funcionarios públicos de todos los órdenes), como naturales.
 - c) La creación en cada departamento de organismos propios para el desarrollo e incremento de la Acción Comunal en los territorios de su jurisdicción, aprovechando y utilizando en las directivas departamentales, elementos propios de la respectiva sección administrativa, o al menos con profundo arraigo a ellas. El Gobierno Nacional deberá prestar la necesaria asistencia técnica en cada caso, respetando los derechos de los departamentos.
 - d) El organismo nacional y los organismos departamentales, así como los municipios, deberán tener el carácter de descentralizados y gozar de la suficiente autonomía para no poder en ningún caso ser adscritos a ministerios o secretaría alguna.
 - e) Apropiaciones presupuestales de la Nación, para ayudar en cada ejercicio fiscal a los departamentos y sus correspondientes municipios en sus programas de Acción Comunal.
 - f) Apropiaciones de los departamentos y municipios en sus respectivos presupuestos anuales, para el desarrollo e incremento de los mismos programas.

/g) Fijar

- g) Fijar las normas a las cuales deben sujetarse los departamentos y municipios que dicten disposiciones legislativas o reglamentarias sobre Acción Comunal.
 - h) Permitir la justa participación de los departamentos y municipios en los organismos que guardan relación con los programas de Acción Comunal con delegados o voceros que lleven su auténtica representación y dejando de lado el exceso de centralización en tales organismos y entre los que se cuentan: Caminos Vecinales, Construcciones Escolares, Fomento Municipal, etc.
 - i) Que la asistencia económica para las obras de las Juntas de Acción Comunal, se invierta por conducto de éstas y por tanto con su intervención, rodeando este sistema de humanos y eficientes medios de control fiscal, en el cual debe intervenir la correspondiente autoridad del respectivo municipio.
2. Solicitar del Gobierno Nacional se sirva convocar periódicamente a una reunión plenaria de todos los organismos que en el país guarden relación directa con los programas de Acción Comunal, para operar un permanente intercambio de ideas y, por consiguiente, una constante adaptación de las disposiciones, criterios y normas sobre Acción Comunal en la Nación.
 3. Solicitar del Gobierno Nacional determine los medios para desarrollar una intensa y bien orientada campaña de divulgación e información sobre los problemas que atañen al desarrollo de la comunidad y disponer la exención de impuesto y la facilidad de importación para todos los elementos que, con destino a estos programas, sea necesario importar por parte de los Departamentos, Municipios y las Juntas de Acción Comunal.
 4. Solicitar muy atentamente del Consejo Nacional de Planeación se invite a delegatarios de esta Comisión de ACCION COMUNAL del IV CONGRESO DE MUNICIPALIDADES DE COLOMBIA a las discusiones que adelanta esa Corporación sobre los proyectos de reforma legislativa que en la actualidad se hallan a su estudio.
 5. La Sub-Comisión de la Comisión I del IV CONGRESO DE MUNICIPALIDADES DE COLOMBIA, sobre ACCION COMUNAL, solicite que las directivas del Congreso den amplia publicidad a las conclusiones que sobre esta materia han sido aprobadas y que su conocimiento se haga llegar por todos los medios publicitarios a su alcance, a los Gobernadores, Alcaldes, Inspectores de Policía, Secretarios de Gobernación, Inspectores de Educación, Comandantes del Ejército y Policía, Obispos y Curas Párrocos, Tesoreros, Personeros, Concejos Municipales y Contralores.

/RECOMENDACIONES:

RECOMENDACIONES:

La Comisión de Acción Comunal del IV CONGRESO DE MUNICIPALIDADES DE COLOMBIA deja constancia de que el Departamento de Cundinamarca se ha presentado como el Departamento que posee una organización más completa y eficiente en relación a la Acción Comunal, y recomienda como modelo la Ordenanza N° 55 de 1962, emanadas de la Asamblea de dicho Departamento, e invita a las demás Asambleas a dictar sus respectivas Ordenanzas sobre la materia.
