



## **Del Desarrollo de la Comunidad a la Acción Comunal, 1958-1968**

Autora: Daniela Andrea Monroy Jaimes

Director: Rigoberto Rueda Santos

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de  
Historiadora

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Historia

Colombia, Bogotá, mayo de 2019

## Tabla de contenido

<b>ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b><u>CAPÍTULO I: LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO COMUNAL, UNA INICIATIVA INTERNACIONAL PARA AMÉRICA LATINA</u></b>	<b>14</b>
1. COMIENZOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMÉRICA LATINA, UNA INICIATIVA INTERNACIONAL 1947 — 1959	15
2. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMÉRICA LATINA COMO PREVENCIÓN DEL COMUNISMO 1960 - 1970	21
<b><u>CAPÍTULO II: ACCIÓN COMUNAL EN LOS AÑOS CINCUENTA</u></b>	<b>33</b>
1. CAROLINE WARE Y EL COMIENZO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN COLOMBIA 1953-1956	35
2. FACTORES QUE INCIDIERON EN EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA	42
2.1 LOS GRUPOS DOMINANTES Y LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS AL CONFLICTO BIPARTIDISTA	42
2.2 EDUCACIÓN PARA LOGRAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO: MISIÓN LEBRET	44
2.3 PLANES DE REHABILITACIÓN 1954 Y 1958	45
3. GABRIEL KAPLAN Y LA DETERMINACIÓN DE INSTITUCIONALIZAR LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA:	47
4. CONSOLIDACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN COMUNAL 1958-1959	49
4.1 LEY 19 DE 1958, UNA NUEVA ESTATALIDAD EN COLOMBIA	49
5. LA ACCIÓN COMUNAL BAJO EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1958-1960	55
<b><u>CAPÍTULO III: CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA ACCIÓN COMUNAL</u></b>	<b>63</b>
1. PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNAL EN EL MINISTERIO DE GOBIERNO	65

<b>2. DEL PLAN DE REHABILITACIÓN A LA DIVISIÓN DE ACCIÓN COMUNAL</b>	<b>69</b>
<b>3. ASESORÍA E INFLUENCIA ESTADOUNIDENSE</b>	<b>71</b>
3.1 COLOMBIA LA CARA VISIBLE DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO	73
3.2 CUERPOS DE PAZ Y LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA	76
<b>4. CRECIMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN LOS AÑOS SESENTA</b>	<b>80</b>
4.1 ACCIÓN COMUNAL COMO EJE CENTRAL DE TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS:	81
4.2 PREPARACIÓN DE LOS PROMOTORES REGIONALES Y LOCALES	85
4.3 ACCIÓN COMUNAL PARA ERRADICAR Y PREVENIR LA VIOLENCIA	89
4.4 PRINCIPALES OBRAS REALIZADAS POR LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL 1960-1968	92
<b><u>CONCLUSIONES</u></b>	<b>97</b>
<b><u>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b>101</b>
<b>FUENTES DE ARCHIVO</b>	<b>101</b>
<b>FUENTES IMPRESAS</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>103</b>

## Índice de tablas y gráficos

<b>TABLA 1 - CUADRO DE INICIO DE PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LOS AÑOS CINCUENTA EN LOS PAÍSES SURAMERICANOS.....</b>	<b>21</b>
<b>TABLA 2 - CUADRO DE APORTES POR SECTORES DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DEL SESENTA. ....</b>	<b>25</b>
<b>TABLA 3 - NOMBRE DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>30</b>
<b>TABLA 4 - FUNCIONES DE LA DEPENDENCIA DE ACCIÓN COMUNAL ADSCRITA AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN 1959. ....</b>	<b>57</b>
<b>TABLA 5 - ACTIVIDADES REALIZADAS EN LOS BARRIOS EN LA ZONA EXPERIMENTAL AL SUR DE BOGOTÁ EN 1959 .....</b>	<b>60</b>
<b>TABLA 6 - OBRAS REALIZADAS Y FINANCIADAS POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS EN EL PROGRAMA ACCIÓN COMUNAL 1959-1963 .....</b>	<b>71</b>
<b>TABLA 7 - ESTUDIANTES POR PAÍSES CAPACITADOS POR EL CINVA 1952-1960 .....</b>	<b>86</b>
<b>TABLA 8 - ADIESTRAMIENTO DE PERSONAL EN SERVICIO DE LA DIVISIÓN DE ACCIÓN COMUNAL 1967.....</b>	<b>88</b>
<b>TABLA 9 - CONSOLIDADO DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL 1962-1967.....</b>	<b>91</b>
<b>TABLA 10 - RESUMEN DE PROYECTO Y FINANCIACIÓN DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL 1962-1967 .....</b>	<b>93</b>
<b>GRÁFICA 1 - ASISTENCIA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS POR REGIONES GEOGRÁFICAS, 1946-1960</b>	<b>18</b>
<b>GRÁFICA 2 - ASISTENCIA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS POR REGIONES GEOGRÁFICAS 1960 – 1970</b>	<b>24</b>
<b>GRÁFICA 3 - NÚMERO DE VOLUNTARIOS QUE LLEGARON A AMÉRICA LATINA BAJO EL PROGRAMA CUERPO DE PAZ 1961 – 1970</b>	<b>27</b>
<b>GRÁFICA 4 - TOTAL DE ASISTENCIA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA 1960 – 1970</b>	<b>29</b>
<b>GRÁFICA 6 - CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL 1960-1968</b>	<b>81</b>

## Introducción

Cuando Alberto Lleras Camargo asumió la presidencia de Colombia en 1958 tenía el reto de resolver los problemas sociopolíticos y económicos que había dejado el gobierno militar de Gusta Rojas Pinilla. Por tanto, recibe un país que aún mantenía brotes de violencia política y en el ámbito económico el país tenía un alto déficit fiscal, se habían reducido las importaciones y ralentizado el ritmo de la economía cafetera, lo que produjo una devaluación de la moneda nacional y se disparó la inflación. Además, la falta de inversión pública empobreció aún más a las poblaciones urbanas que habían tenido que migrar producto de la Violencia<sup>1</sup>. Son estas condiciones sociales y políticas, las que le permitieron al presidente Alberto Lleras Camargo institucionalizar la Acción Comunal en Colombia.

El programa de Acción Comunal nace en la reforma administrativa enunciada en la Ley 19 de 1958, con el propósito de estimular el desarrollo en las regiones más azotadas por la Violencia, de esta manera pretendía que la comunidad se organizara para gestionar proyectos educativos, agrícolas, culturales y ampliación de infraestructura (vías, servicios públicos y vivienda)<sup>2</sup>. Este proyecto tuvo el apoyo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA, el acompañamiento técnico de algunas facultades de trabajo social, las Fuerzas Militares, y con los recursos económicos de entidades privadas como la Federación de Cafeteros para la creación de Juntas en todo el territorio nacional en los años sesenta.

Vale la pena resaltar que este proyecto siguió los lineamientos internacionales de Naciones Unidas y de la OEA después de la Segunda Guerra Mundial, así la comunidad internacional desplegó un programa denominado *Desarrollo de la Comunidad* con el propósito de fomentar el crecimiento económico y social en los países «subdesarrollados». Por ende, el gobierno colombiano incorporó estas medidas internacionales y las vinculó a la realidad que vivía el país a finales de los años cincuenta. Sin embargo, las dinámicas internacionales de la Guerra Fría y el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 suscitaron que la Acción Comunal se convirtiera en un programa de promoción de desarrollo de las comunidades para prevenir el comunismo. Es decir, el Estado colombiano se inscribió en las dinámicas globales

---

<sup>1</sup> Gabriel Silva Lujan, «Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la opresión», en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Editorial Planeta, 1989), 211 y 226.

<sup>2</sup> Vicente Pizano Restrepo «La Acción Comunal del gobierno colombiano y la Alianza para el Progreso» en *Revista Javeriana* 62, no. 309 (1964): 644-651.

de desarrollo y siguiendo los lineamientos económicos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y Estados Unidos. Así la agenda internacional y nacional dispusieron el Estado como promotor estratégico de modernización para intentar resolver los problemas de pobreza y subdesarrollo, sin alterar el régimen capitalista y las condiciones disímiles que este mismo impone<sup>3</sup>.

Por consiguiente, la Acción Comunal fue un proyecto de participación política dirigida por el Estado colombiano que debía centrarse en tres tareas específicas en las áreas rurales: primero, impulsar el crecimiento económico y social de las regiones más apartadas del gobierno central; segundo, proteger a las comunidades de la penetración del comunismo y tercero, integrar políticamente a las clases medias y bajas<sup>4</sup>. Bajo este último punto, fue importante la ayuda que brindaron los gobiernos de Estados Unidos y Holanda en programas como los Cuerpos de Paz para la consolidación de la Acción Comunal en los territorios sacudidos por la Violencia, especialmente en las regiones donde la presencia de guerrillas liberales y comunistas fueron importantes.

El programa de Acción Comunal en los años sesenta tuvo un crecimiento bastante rápido, en el año 1960 se habían formado 83 Juntas en todo el país, mientras que en 1968 ya se había consolidado 6.854 Juntas con personería jurídica, lo que les daba un reconocimiento legal ante el Ministerio de Gobierno y ponían recibir los auxilios que otorgaba el Estado. También, había 4.608 asociaciones comunales que estaban en proceso de ser legalizadas, para un total de 13.521 Juntas en todo el territorio nacional<sup>5</sup>. La expansión de este programa en este periodo contó con el acompañamiento de la comunidad internacional para la capacitación del personal técnico y para la formación de la comunidad. Igualmente, los gobiernos del Frente Nacional crearon la División de Acción Comunal para el control y acompañamiento a todas las comunidades de vecinos que se formaron.

El presente trabajo se centra en el estudio de la etapa inicial de los programas de desarrollo comunal en Colombia (1958-1968). De esta manera, la pregunta que busca responder esta investigación es en qué medida el programa de Acción Comunal hizo parte de un proyecto

---

<sup>3</sup> Gloria Isabel Ocampo, *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia* (Bogotá: Odecofi – Cinep, 2014), 32-33.

<sup>4</sup> Francisco, Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002* (Bogotá: Editorial Norma, 2007), 85.

<sup>5</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959 – 1979* (Bogotá: Ministerio de Gobierno, 1980), 35.

estatal de modernización, que buscó reorientar la relación del Estado colombiano con sus ciudadanos en los primeros gobiernos del Frente Nacional.

Ahora, la producción historiográfica sobre las Juntas de Acción Comunal en el Frente Nacional ha estado centrada en la vinculación de estas organizaciones comunales con el clientelismo. Sobre el clientelismo autores como Jonathan Hartlyn y Eric Roll, han denominado *clientelismo moderno* como aquel que se genera alrededor de los recursos del Estado y se utilizan estos bienes estatales como moneda de pago para el apoyo electoral<sup>6</sup>. Por tanto, sobre la relación de la Acción Comunal con el Frente Nacional, se puede identificar dos interpretaciones, por un lado, hay una producción dentro de las Ciencia Política que vincula desde el inicio del Frente Nacional a las Juntas con las estructuras clientelares y no ven en esta coalición política un cambio en la reconfiguración estatal, en esta perspectiva están los trabajos de Francisco Leal Buitrago, Andrés Dávila y Jonathan Hartlyn.

Hay otros trabajos que difieren de esta idea y ubican la Acción Comunal como un programa internacional, vinculado a los intereses norteamericanos y de las élites latinoamericanas para limitar el comunismo en los años sesenta. También establecen el programa de Acción Comunal de los años sesenta independiente a las relaciones clientelares modernas que se amplían y profundizan en los años setenta, aquí se encuentran los estudios de Elizabeth Ungar, Camilo Borrero, Francisco Gutiérrez Sanín y Luis Emiro Valencia.

Entre los textos que ligan el clientelismo con la Acción Comunal desde su creación se encuentra la tesis de pregrado de Andrés Dávila<sup>7</sup>, quien tiene como propósito entender el papel de las Juntas de Acción Comunal dentro del desenvolvimiento de las relaciones políticas de la Colombia de los años ochenta. Señala que las JAC se convirtieron paulatinamente en uno de los tantos mecanismos que ayudan a la articulación y reproducción de dominio del régimen político, ya que pueden conectar de cerca la comunidad y las instituciones estatales<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Jonathan, Hartlyn, *La política del régimen de coalición. la experiencia del Frente Nacional* (Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores, 1993), 192 y 242. Y David Roll, *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002), 62.

<sup>7</sup> Andrés, Dávila. «Las Juntas de Acción Comunal: clientelismo y participación popular en el régimen político colombiano. El caso de Rionegro, Santander, 1970-1987» (Tesis pregrado, Universidad de los Andes, 1987).

<sup>8</sup> Andrés, Dávila. «Las Juntas de Acción Comunal», 4.

El autor enmarca la Acción Comunal en la crisis del régimen bipartidista y al ser las Juntas un mecanismo que aspira a la conexión entre la sociedad civil y el Estado, se convierten directamente en canalizadoras del clientelismo. Dávila analiza el clientelismo desde los estudios de los años ochenta de Francisco Leal Buitrago, quien afirma que en el Frente Nacional hay una crisis política del bipartidismo, en tanto que ya no es más una articulación en la escala nacional y regional a través de las jefaturas nacionales del régimen político, sino que es el clientelismo el que se convierte en el articulador y medio principal para el control y funcionamiento del régimen político<sup>9</sup>. Por lo que, se acentúa la importancia de los procesos regionales en la reproducción de las relaciones clientelares que dominan a los partidos, es decir, es el clientelismo quien vincula y organiza el nuevo régimen político; y son los recursos estatales los que permiten esta articulación<sup>10</sup>. Por eso, señala que los partidos políticos encontraron en la Acción Comunal un interlocutor institucional y organizado, al que le entregaban beneficios y le reclamaban una adhesión política mediante votos.

También, Jonathan Hartlyn<sup>11</sup> plantea que uno de los problemas del Frente Nacional era que el nuevo régimen no daba respuesta a las demandas populares, con base en este dilema el gobierno colombiano impulsa la Acción Comunal. Propone que los instrumentos más importantes para legitimar el sistema político sobre los sectores populares era el clientelismo, es decir, los congresistas y funcionarios públicos se convirtieron en intermediarios en la medida que repartían los recursos estatales y eran el enlace de comunicación entre sus regiones y el gobierno central<sup>12</sup>.

Es bajo este panorama que el objetivo de la Acción Comunal es, según Hartlyn, estimular la participación de la comunidad y promover proyectos de autogestión. El autor dice que muchas Juntas no fueron creadas por autonomía de la comunidad, sino que fueron creadas bajo los «estímulos» de los promotores del Estado, sacerdotes y Cuerpos de Paz. También, dice que, si bien las juntas tenían un carácter desarrollista y no político, los políticos desempeñaron un papel cada vez más prominente en su financiación y manejo, utilizándolas

---

<sup>9</sup> Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional* (Bogotá: Universidad Nacional y IEPRI, 1994), 36-37.

<sup>10</sup> Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, 55-56.

<sup>11</sup> Jonathan, Hartlyn, *La política del régimen de coalición. la experiencia del Frente Nacional* (Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores, 1993).

<sup>12</sup> Jonathan, Hartlyn, *La política del régimen de coalición*, 191.

como base de apoyo electoral<sup>13</sup>. Igualmente, afirma que la estructura del nuevo régimen fomentó que las juntas, especialmente en las áreas rurales, buscaran lazos con los políticos de alguno de los dos partidos tradicionales para solicitar recursos al régimen.

Dentro de los trabajos que estudian la Acción Comunal de los años sesenta independiente a las relaciones clientelares modernas esta la investigación de Elisabeth Ungar<sup>14</sup>. La autora define el desarrollo comunal como una movilización dirigida por parte de las instituciones estatales que no permite ni fomenta ningún tipo de actividad política autónoma. Distingue un doble propósito de la Acción Comunal, por un lado, en los primeros años buscaba integrar a los sectores marginados políticamente, acelerando el proceso de desarrollo económico de estos mismos sectores y, por otro lado, se convirtieron en instrumentos de los partidos políticos a finales de los años sesenta, producto de la reforma constitucional de 1968.

Ungar define como punto de quiebre, el hecho de que las poblaciones empezaban con entusiasmo el desarrollo comunal y en la medida en que se satisfacían sus necesidades básicas, abandonaban los objetivos iniciales y solo continuaban en el programa los líderes locales que mantenían alguna relación con algún cacique político<sup>15</sup>. De esta manera, se creó una competencia partidista y electoral centrada en el intercambio de favores por votos que ha generado que, la Acción Comunal dependa de los trámites burocráticos y auxilios clientelistas para establecer proyectos de largo y mediano plazo.

Siguiendo esta misma línea, Camilo Borrero<sup>16</sup> propone que las Juntas de Acción Comunal aparecen ligadas al nacimiento del Frente Nacional y a la Alianza para el Progreso, de forma que el gobierno colombiano buscaba articular a la población civil mediante una amplia participación popular desde los lineamientos estatales<sup>17</sup>. Borrero expone que las Juntas tenían un lugar privilegiado para diligenciar el clientelismo de orden local, sin embargo, resalta una contradicción que hubo. Por un lado, los presidentes liberales del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo fomentaron la consolidación del desarrollo comunal independientemente de los mecanismos clientelistas, es decir, incentivaron la

---

<sup>13</sup> Jonathan, Hartlyn, *La política del régimen de coalición*, 212-215.

<sup>14</sup> Elisabeth Ungar, *Análisis de las relaciones entre las demandas de la población, las organizaciones comunales y la representación de servicios por parte del Estado: el caso de las Juntas de Acción Comunal en Bogotá* (Bogotá: Universidad de los Andes, 1985).

<sup>15</sup> Elisabeth Ungar, *Análisis de las relaciones entre las demandas de la población*, 79-80.

<sup>16</sup> Camilo, Borrero. «Acción Comunal y Política Estatal: ¿un matrimonio indisoluble?», *Documentos Ocasionales CINEP* no. 57 (1989).

<sup>17</sup> Camilo, Borrero. «Acción Comunal y Política Estatal», 5-6.

creación de una figura autónoma que promoviera la modernización de las regiones y que, al mismo tiempo, no fuera tomada como mecanismo de manipulación electoral. Y, por otro lado, el traspaso de la dependencia de Acción Comunal al Ministerio de Gobierno en 1960 significó un acercamiento de esta nueva institución con los partidos políticos y el congreso<sup>18</sup>.

La conclusión a la que llega Borrero es que el discurso desarrollista que infundían los dos presidentes Lleras no traspasó más allá de sus gobiernos y para los años setenta las juntas se convirtieron en el mecanismo más idóneo para tramitar el clientelismo. El autor da protagonismo a las intenciones de Carlos Lleras Restrepo quien pretendía que las JAC tuvieran una mayor autonomía frente a la clase política tradicional. Pero, la estrecha relación entre el sistema clientelar y las juntas se hace más evidente en los gobiernos de Pastrana, López Michelsen y Turbay<sup>19</sup>.

Por su parte, Francisco Gutiérrez Sanín<sup>20</sup> expresa que las Juntas de Acción Comunal respondieron a los intereses estadounidenses que diseñaron una serie de etapas de desarrollo para los países del tercer mundo bajo la idea de un progreso técnico y planificado, son estos últimos ideales los que Alberto Lleras Camargo pone en marcha en su gobierno. Señala que la Acción Comunal es el proyecto por excelencia de las políticas frentenacionalistas, ya que buscaron encuadrar a las masas a través de un doble movimiento; por un lado, era un pacto entre las comunidades y el Estado, y, por otro lado, protegían a las comunidades de la penetración de agentes externos.

Gutiérrez ve a la Acción Comunal como un micropacto entre el Estado y las comunidades, manifiesta que, el Frente Nacional tenía una política popular que le permitía encuadrar masas a través de líderes naturales, pero a su vez, el encuadramiento y el caciquismo convergía para los fines frentenacionalistas de desarrollo. Además, distingue que para los años sesenta si existe un pacto por un proyecto modernizador, porque si bien, las juntas conviven con el clientelismo frentenacionalista, también existe un intercambio político y un compromiso asociado a un proyecto modernizador<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Camilo, Borrero. «Acción Comunal y Política Estatal», 18-19.

<sup>19</sup> Camilo, Borrero. «Acción Comunal y Política Estatal», 37-38.

<sup>20</sup> Francisco, Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002* (Bogotá: Editorial Norma, 2007).

<sup>21</sup> El autor habla de una coalición entre una burguesía progresista (en la que se encuentra una parte de la élite liberal, como el llerismo) y el pueblo, por un proyecto de desarrollo, sin embargo, era necesario convidar a las canteras de los partidos para llevar con éxito el pacto.

Finalmente, el libro de Luis Emiro Valencia<sup>22</sup> tiene como propósito describir los orígenes y componentes de la Acción Comunal en Colombia desde el desarrollo del marco legal de esta institución entre los años 1958 – 2008. El autor también parte de las misiones internacionales de los años cincuenta que, establecieron cuales eran las tareas que debía seguir el Estado colombiano para afrontar las consecuencias de la Violencia; agrega que fueron las difíciles condiciones sociopolíticas que vivía el país las que permitieron que se institucionalizara la Acción Comunal en Colombia, a partir de la Ley 19 de 1958<sup>23</sup>. Igualmente describe, que el apoyo de países como Estados Unidos y Holanda en la consolidación de este programa en la década del sesenta, respondió a una agenda internacional que establecía «impulsar el trabajo voluntario no remunerado para resolver problemas de atraso, pobreza y el subdesarrollo, recreando un clima de paz y convivencia, sin alterar el régimen capitalista predominante y sus condiciones asimétricas»<sup>24</sup>.

Valencia propone una periodización para la Acción Comunal, en una primera fase entre los años 1958-1969 describe que este proyecto recibe el apoyo económico y técnico de los gobiernos del Frente Nacional, a través de la creación de instituciones y asesores internacionales que permitieron la consolidación en el territorio nacional. Además, en estos años se destaca el crecimiento del trabajo comunal como un instrumento de aclimatación de la paz, mediante la construcción de obras que solucionaran las necesidades básicas de las poblaciones más azotadas por la Violencia. Una segunda fase entre 1970-1980, es la etapa donde las juntas se «clientelizan» por los apoyos de origen político, y se reemplaza la autogestión de los recursos por la dependencia a los auxilios parlamentarios<sup>25</sup>.

Teniendo en cuenta los anteriores trabajos sobre el desarrollo comunal en el Frente Nacional, se puede decir que, la mayoría de los estudios ubican este tema en el marco de las políticas internacionales de los años cincuenta y sesenta. Asimismo, evidencian que el desarrollo normativo de esta institución ha sido ampliamente trabajado. También, es importante resaltar las dos perspectivas de investigación que estudian la Acción Comunal en los años sesenta. Pues, por un lado, existen estudios que vinculan el inicio del desarrollo

---

<sup>22</sup> Luis Emiro, Valencia, *Historia, realidad y pensamiento de la Acción Comunal en Colombia, 1958-2008: 50 años construyendo comunidad* (Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2009).

<sup>23</sup> Luis Emiro, Valencia, *Historia, realidad y pensamiento de la Acción Comunal en Colombia*, 44.

<sup>24</sup> Luis Emiro, Valencia, *Historia, realidad y pensamiento de la Acción Comunal en Colombia*, 137.

<sup>25</sup> Luis Emiro, Valencia, *Historia, realidad y pensamiento de la Acción Comunal en Colombia*, 164-165.

comunal en relación con las redes clientelares que se establecen a partir del Frente Nacional y ven en esta organización comunal un medio por el que el Clientelismo moderno logró consolidarse como regulador del nuevo sistema político. Y, por otro lado, están las investigaciones que ven en la Acción Comunal de los años sesenta un pacto entre el Estado y las comunidades con el interés de impulsar el desarrollo en las regiones más azotadas por la Violencia.

Igualmente, se destaca que el desarrollo comunal no ha sido objeto de investigación de los historiadores y, por tanto, este estudio plantea la revisión de nuevas fuentes como el Fondo del Ministerio de Gobierno del Archivo General de la Nación, así como también, la consulta de memorias de los ministerios de educación, gobierno y fomento de los años sesenta. Lo anterior, bajo el objetivo central de analizar la Acción Comunal como un intento de los primeros presidentes del Frente Nacional por promover el desarrollo en las regiones más golpeadas por la Violencia y por tanto, revisar si fue fundamental intentar fortalecer una relación más directa entre el Estado y las comunidades durante el Frente Nacional.

Por consiguiente, los objetivos específicos que se plantea este trabajo son, en primer lugar, establecer como influyó la agenda internacional en el despliegue del programa *Desarrollo de la Comunidad* en América Latina. En segundo lugar, estudiar los programas de desarrollo comunal en los años cincuenta en Colombia. En tercer lugar, comprender el despliegue de la Acción Comunal y su relación con el proyecto modernizante de Alberto Lleras Camargo. Y finalmente, establecer los cambios normativos que tuvo este programa comunal y su relación con los organismos multilaterales en los años sesenta.

Para poder responder a los objetivos planteados, son importantes las categorías de gobierno indirecto y gobierno directo que plantea el sociólogo estadounidense Charles Tilly, en su libro *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. En este libro señala que el Estado indirecto gobernaba a sus súbditos con la mediación de poderosos intermediarios, es decir, este tipo de gobierno no influía en las vidas de las comunidades locales, las familias y las empresas productivas<sup>26</sup>. El desarrollo político y las guerras del siglo XVII y XVIII, produjeron que los Estados centrales necesitarán mayores recursos y suprimieron o adhirieron paulatinamente a los intermediarios; de esta forma los Estados empezaron a

---

<sup>26</sup> Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990* (Madrid: Alianza Editorial, 1990), 159-160.

relacionarse directamente con las comunidades en busca de recursos para la guerra, pasando así a un gobierno directo. Esta forma de gobierno se expandió por encima del núcleo militar y los ahora ciudadanos, ya no súbditos, empezaron a exigir al Estado una variedad de obligaciones como protección, arbitraje, producción y distribución. En consecuencia, los Estados europeos empezaron a mediar en los conflictos y condiciones laborales, a regular los sistemas de educación, a proteger la industria nacional y crear instituciones de comunicación para responder a las necesidades de los ciudadanos<sup>27</sup>.

El concepto de gobierno directo Tilly lo utiliza para caracterizar el Estado moderno que surge particularmente, en Europa después de la Revolución Francesa y las revoluciones democrático-burguesas del siglo XIX. Por ende, el paso de gobierno directo significó una extensión del Estado que permitió el ingreso de la burguesía y la clase ilustrada a la dirección del Estado, también produjo el establecimiento de un gobierno centralizado con un aparato administrativo más eficiente y segmentado. Sin embargo, este tipo de dominación estaba asociado y necesitaba la lealtad de los ciudadanos y la formación de una identidad nacional, por eso, los Estados otorgaron una serie de «exenciones» a los ciudadanos a cambio de su lealtad<sup>28</sup>.

Para el caso de América Latina, en particular el caso colombiano, los estudios de Fernán Gonzales han mostrado la aplicabilidad de la teoría del Estado de Tilly, desarrollando el concepto de *dominio directo* para caracterizar una nueva estatalidad que se encuentra dirigida por una burocracia de funcionarios profesionales encargados de la administración pública, un ejército centralizado y unos avances democráticos, como la expansión de las consultas a la población mediante elecciones y plebiscitos<sup>29</sup>. Por tanto, el uso de esta categoría propuesta por Tilly para esta investigación es porque Alberto Lleras Camargo buscó modificar los términos de la relación Estado-ciudadano y reformular una nueva estatalidad.

De manera que, cuando Alberto Lleras llegó a la dirección del gobierno colombiano reorganizó administrativamente el Estado colombiano, despolitizó las Fuerzas Armadas y adoptó una agenda de «modernización» inscrita en las demandas del Banco Mundial y los Estados Unidos. En este sentido, acogió un programa que llamó Acción Comunal para utilizar el Estado como motor estratégico de desarrollo junto con la participación de las comunidades,

---

<sup>27</sup> Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos*, 175-176.

<sup>28</sup> Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos*, 165 y 176-177.

<sup>29</sup> Fernán González, *Poder y violencia en Colombia* (Bogotá: Odecofi – Cinep, 2014), 90.

a través de un micropacto para que las poblaciones colocaran la «mano de obra» y utilizando toda clase de recursos buscaran solucionar sus necesidades más inmediatas<sup>30</sup>.

Tradicionalmente, la historiografía consideró que el Frente Nacional fue un pacto político que instauraron las élites para encontrar una salida a la confrontación social y política que vivía Colombia a finales de los años cincuenta, ya que si bien buscaron una primera alternativa a la Violencia instaurando en la presidencia al militar Gustavo Rojas Pinilla. Años más tarde, se vieron excluidas del poder en este gobierno militar, y junto al estancamiento económico y la no solución a los conflictos en la mayoría de las regiones del país, decidieron establecer una coalición bipartidista<sup>31</sup>. Gabriel Silva Lujan, describe que las coaliciones políticas han sido el mecanismo de defensa de la dirigencia política colombiana, debido a que son un instrumento útil cuando se ven amenazadas las estructuras del poder, la jerarquización social o la reproducción del sistema político establecido<sup>32</sup>.

Sin embargo, interpretaciones como la de Gonzalo Sánchez difieren de esta lectura y señala que la instauración del Frente Nacional cierra un ciclo en la historia política de Colombia, porque se redefinen y se instauran nuevas estrategias de dominación<sup>33</sup>. Así, el Frente Nacional no solo significó que los dirigentes liberales y conservadores volvieran a retomar la dirección del Estado colombiano, sino que necesitan una reorganización del Estado para poder reproducir «mejor» el modelo capitalista, modelo económico que se había limitado por la Violencia y el «golpe de opinión» de Rojas Pinilla<sup>34</sup>. En esta línea, Francisco Leal Buitrado plantea que la comunidad internacional liderada por Estados Unidos, habían decidido impulsar un modelo de desarrollo suponiendo como meta la industrialización capitalista, Colombia a finales de los años cincuenta del siglo pasado había llegado con

---

<sup>30</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional interamericano sobre Desarrollo de los países Bolivarianos. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, informe nacional* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1967), 19.

<sup>31</sup> Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia* (Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores, 1993), 21.

<sup>32</sup> Gabriel Silva, «El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar». En *Nueva Historia de Colombia Vol. 2*, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá, Editorial Planeta, 1989), 182 y 205.

<sup>33</sup> Gonzalo Sánchez, «La Violencia: de Rojas al Frente Nacional». En *Nueva Historia de Colombia Vol. 2*, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá, Editorial Planeta, 1989), 167.

<sup>34</sup> Francisco Leal Buitrago «Estado y política en Colombia» en *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia, la contribución de Francisco Leal Buitrago*, comp. Angelika Rettberg; Laura Wills-Otero y Luis Javier Orjuela Escobar (Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia, 2016), 121.

retraso a este modelo de modernización y el pacto político de 1957, permitía poner en marcha una nueva etapa del desarrollo capitalista<sup>35</sup>.

Así, el Frente Nacional materializó la modernización estatal en dos iniciativas, por un lado, creó un complejo aparato burocrático mediante la creación de nuevos departamentos administrativos en las áreas electorales, fiscalizadoras y de control social. Y, por otro lado, el desarrollo del capitalismo exigía una estabilidad económica, lo que significó, apartar a la política bipartidista de la dirección de las entidades económicas como el Departamento Administrativo de Planeación y del El Consejo Nacional de Política Económica y Social<sup>36</sup>.

Por tanto, esta investigación parte de la afirmación de que, si bien una de las políticas centrales del pacto de coalición en el Frente Nacional fue la exclusión de la mayoría de la sociedad en los mecanismos de decisión política, la Acción Comunal fue un componente esencial que encontraron las clases medias y bajas para agenciar sus necesidades sociales y políticas con el Estado colombiano. Una demostración de esta idea es que el programa de desarrollo comunal fue un proyecto en conjunto de los gobiernos del Frente Nacional y es por esto, que a finales de los años ochenta ya se habían creado más de 30.000 juntas.

Igualmente, la baja participación electoral de la sociedad colombiana durante el Frente Nacional no significó una apatía política de la sociedad colombiana porque, si bien los partidos políticos ya no representaban las necesidades de los colombianos -y tampoco canalizaban los intereses de las nuevas fuerzas sociales<sup>37</sup>-, al mismo tiempo, los gobiernos del Frente Nacional crearon espacios de participación que estaban dirigidos desde el Estado y tenían estructuras verticales como la Acción Comunal y el Incora, las comunidades aprovecharon estas ventanas de oportunidad para intentar tramitar sus intereses.

Finalmente, la presente investigación está dividida en tres capítulos. El primer capítulo abordará la vinculación del programa Acción Comunal como parte de una agenda internacional dirigida por los organismos multilaterales de decisión, dando lugar a un periodo denominado como *la época de las planificaciones globales* (1950-1970)<sup>38</sup>. Las fuentes

---

<sup>35</sup> Francisco Leal Buitrago «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?, en *Colombia hoy*, ed. Jorge Orlando Melo (Bogotá: Imprenta Nacional, 1996), 442.

<sup>36</sup> Francisco Leal Buitrago «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización?», 452-453.

<sup>37</sup> David Roll, *Rojo difuso y azul pálido*, 56-57.

<sup>38</sup> El historiador chileno, Mario Góngora propuso la categoría de *planificaciones globales* para comprender un periodo de la historia de América Latina que estuvo marcada por una influencia de las ciencias sociales en el diseño de políticas de intervención social, lideradas por Naciones Unidas y Estados Unidos. Mario Góngora,

utilizadas para este capítulo son los documentos, memorias, manuales y textos producidos por Naciones Unidas y la OEA en los años cincuenta y sesenta para extender el programa de *Desarrollo de la Comunidad* en todo el mundo. El segundo y tercer capítulo abordarán la puesta en marcha del programa de Acción Comunal, primero en los años cincuenta y luego en su consolidación y extensión en los años sesenta, respectivamente. Las principales fuentes que se emplearon en estos capítulos fueron documentos oficiales como las Memorias de los Ministerios de Educación, Gobierno y Relaciones Exteriores; los textos y balances sobre el desarrollo comunal realizados por el División de Acción Comunal, artículos de prensa y entrevistas ya publicadas a algunos de los protagonistas del proyecto comunal en los años sesenta.

---

*Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago de Chile: La ciudad, 1981), 126 - 127.

## Capítulo I: Los programas de Desarrollo Comunal, una iniciativa internacional para América Latina

El fin de la Segunda Guerra Mundial configura un nuevo orden internacional que estuvo liderado por los Estados Unidos y la Unión Soviética. A finales de los años cuarenta, el presidente de los Estados Unidos crea un programa de recuperación económica conocido como el Plan Marshall para Europa y Japón. Al mismo tiempo, los países de América Latina reclamaron al país norteamericano una ayuda económica similar<sup>39</sup>, sin embargo, fue hasta los años cincuenta y sesenta que Estados Unidos enfocó como prioridad auspiciar políticas económicas y sociales para promover un desarrollo dirigido en los países de América Latina y Asia.

Precisamente, la comunidad internacional encabezada por las Naciones Unidas despliega el proyecto «Desarrollo de la Comunidad» y fue ampliamente acogido por los países de América Latina y los recién descolonizados países del continente asiático y africano. Por consiguiente, la idea principal de este capítulo será vincular el programa de Acción Comunal en Colombia desarrollado a partir de 1958, como parte de un proyecto mundial que fue liderado por la comunidad internacional, lo que dio lugar a un periodo conocido como *la época de las planificaciones globales* (1950 - 1970)<sup>40</sup>. Periodo que se convirtió en una alternativa de los gobiernos de América Latina para salir del subdesarrollo a través de la alianza entre el gobierno central y el trabajo en conjunto con las comunidades para resolver sus necesidades básicas.

En la denominada época de las planificaciones globales se distinguen dos periodos del *Desarrollo de la Comunidad* para América Latina: en un primer momento, en los años cincuenta se realizaron algunos planes pilotos en Filipinas, Puerto Rico y Jamaica que buscaban incorporar a la comunidad como parte de la planificación estatal, para realizar proyectos regionales y nacionales para salir del subdesarrollo de cada país. En un segundo

---

<sup>39</sup> En la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, realizada en la ciudad de Rio de Janeiro en 1947; la delegación de Ecuador propuso a Estados Unidos idear un «Plan Marshall» para América Latina, propuesta que fue respaldada por Paraguay y Bolivia. Pero la delegación estadounidense, liderada por el Secretario de Estado George Marshall señaló que por las condiciones de América Latina era necesario un plan de largo plazo. Gordon Connell - Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1977), 228 - 229.

<sup>40</sup> Mario Góngora, *Ensayo histórico*, 126 - 127.

momento (1960—1970), el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 produjo que se transformara el objetivo de este proyecto; ya no solo se necesitaba atender las necesidades materiales y sociales de las comunidades, sino que era indispensable limitar e impedir la penetración del comunismo en Latinoamérica<sup>41</sup>.

El presente capítulo estará dividido en dos partes, primero se presentarán los orígenes del programa de *Desarrollo de la Comunidad* en el mundo, además de la adaptación de este proyecto a las condiciones latinoamericanas, siguiendo las sugerencias de entidades financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en los años cincuenta. Y en un segundo momento, se expondrá los cambios del programa de desarrollo comunal a través de la Alianza para el Progreso.

## 1. Comienzos del Desarrollo de la Comunidad en América Latina, una iniciativa internacional 1947 — 1959

El *Desarrollo Comunal* fue el concepto que se le asignó a los programas socioeconómicos que implementaron los gobiernos de los países subdesarrollados después de la Segunda Guerra Mundial, para introducir a sus comunidades en iniciativas autónomas para mejorar sus condiciones de vida. Este proyecto político se promovió en conjunto con el crecimiento de las facultades de trabajo social y de sociología en el mundo, lo que explica, que en los años cincuenta y sesenta hubiese una amplia producción académica sobre esta temática y que acompañaron la materialización de esta iniciativa<sup>42</sup>.

La trabajadora social Amanda Gómez señala que, en unas conferencias realizadas en la Universidad de Cambridge en 1948 sobre la administración de las colonias africanas, un grupo de académicos aconsejaron denominar *Desarrollo de la Comunidad*, a los programas

---

<sup>41</sup> Es importante aclarar que las prevenciones al comunismo no empezaron después de la Revolución Cubana. En la IX Conferencia Panamericana, celebrada en 1948 en Bogotá, se presentó un proyecto que manifestaba que el comunismo internacional asistido o instigado era un instrumento de agresión para los Estados libres. Sin embargo, el triunfo del pueblo cubano en 1959 genera que Estados Unidos promueva un programa económico y político para todo el continente, conocido como la Alianza para el Progreso. César Torres del Río, *Colombia siglo XX, desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015), 151.

<sup>42</sup> Para profundizar sobre el tema, véase: Ricardo Pozas Arciniegas. *Desarrollo de la Comunidad, técnicas de investigación social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1964. Banco Interamericano de Desarrollo (Editor). *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966.

dirigidos por los líderes de cada comunidad que tuvieran como finalidad producir un cambio social a nivel colectivo. Pero fue hasta 1953 que las Naciones Unidas, resuelve utilizar este concepto para promover programas de desarrollo en los países del tercer mundo y es a partir de este momento, que esta organización gubernamental envía delegados a comunidades rurales de Medio Oriente, Asia, África y el Caribe<sup>43</sup>.

Naciones Unidas destaca que para ejecutar los programas del Desarrollo de la Comunidad era necesario intervenir en dos ejes: por un lado, encontrar un mecanismo de participación directa que vinculen a las poblaciones locales para que sean estas mismas las que decidan y ejecuten sobre las acciones necesarias para mejorar su calidad de vida y, por otro lado, abrazar las iniciativas locales con acompañamiento y servicios técnicos que suministrara cada gobierno. Para este propósito, esta organización destacó en los años cincuenta la preparación de coordinadores o promotores que asistieron en la creación de centros nacionales de desarrollo comunal<sup>44</sup>.

El despliegue de los programas de desarrollo comunal en el mundo tuvo una rápida acogida, especialmente en la India con los Panchayat Raj y en Filipinas con los Consejos de Barrio<sup>45</sup>. Fueron estos dos países los que sirvieron como laboratorio de estos programas y el acompañamiento de las Naciones Unidas se centró en la consolidación de instituciones gubernamentales en las áreas rurales para apoyar la descentralización de la política local. De esta forma, rápidamente países como Turquía, Afganistán y Sudán acogieron el proyecto de *Desarrollo de la Comunidad*, bajo la premisa de consolidar una democracia descentralizada, según incitación de las Naciones Unidas<sup>46</sup>.

En el caso de América Latina, fueron importantes los debates que surgieron en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), quienes señalaban que en esta región coexisten estructuras atrasadas con estructuras económicas modernas. Por lo

---

<sup>43</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal: Desarrollo de la Comunidad, contenido histórico y técnico* (Medellín: Departamento de Antioquia, 1971), 58 - 59

<sup>44</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán, «El Desarrollo de la Comunidad» en *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo (México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966), 7 - 8.

<sup>45</sup> Gerald Wen, «La experiencia de las Naciones Unidas en el Desarrollo de la Comunidad y su orientación actual» en *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo (México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966), 13 - 14

<sup>46</sup> En Turquía se creó el Ministerio de Asuntos Comunales que se encargó del despliegue en las regiones rurales de consejos comunales; en Sudán se formaron consejos rurales para apoyar programas de desarrollo de la comunidad; y en el gobierno Afganistán dispuso la descentralización de los órganos gubernamentales. Gerald Wen, «La experiencia de las Naciones Unidas en el Desarrollo de la Comunidad y su orientación actual», 14.

tanto, el desarrollo de esta región no se generaría por el despliegue espontáneo de fuerzas productivas, como fue el caso europeo, sino que, para salir del subdesarrollo era necesario que los estados latinoamericanos introdujeran de manera directa e indirecta procesos de cambio que impulsaran la producción, la comercialización y el consumo<sup>47</sup>. Por su parte, Estados Unidos en los años cuarenta en su agenda de política internacional, definió que por su seguridad nacional era necesario promover en distintos contextos las condiciones económicas y políticas del capitalismo. Esto significó que, desde la Doctrina Truman, dispusieran un apoyo en los sectores de tecnología, industria, agricultura, educación, nutrición y control de natalidad en diferentes regiones estratégicas del mundo.

También, en los años cincuenta, las organizaciones económicas internacionales sugirieron a los gobiernos latinoamericanos formular planes de desarrollo que se apoyaran en la estadística y de personal especializado para poder materializar estos proyectos. Por consiguiente, la Cepal y el Fondo Monetario Internacional (FMI) elaboraron estudios técnicos con diagnósticos y proyecciones que pudiesen ser aplicados a cada uno de los países latinoamericanos. Igualmente, en esta década estas entidades económicas establecieron que no solo era necesario trazar los planes de desarrollo, sino que era el momento de que los gobiernos vincularan estos programas con las estructuras económicas y sociales proyectadas. Para esto, la Cepal desde 1952 empezó a formar personal técnico especializado en el desarrollo económico, para que en los siguientes años apoyaran a los gobiernos en la creación de sistemas orgánicos de planificación y capacitación a los funcionarios de cada país<sup>48</sup>.

Es importante señalar, que a comienzos de los años cincuenta el apoyo económico de Estados Unidos para América Latina no fue fundamental, ya que la ayuda estadounidense para esta década se centró en la recuperación económica de Europa, ayudas económicas y militares a los países geográficamente cercanos a la Unión Soviética y auxilios a los países recién descolonizados del sur de Asia (ver gráfico 1)<sup>49</sup>. El gobierno norteamericano en esta

---

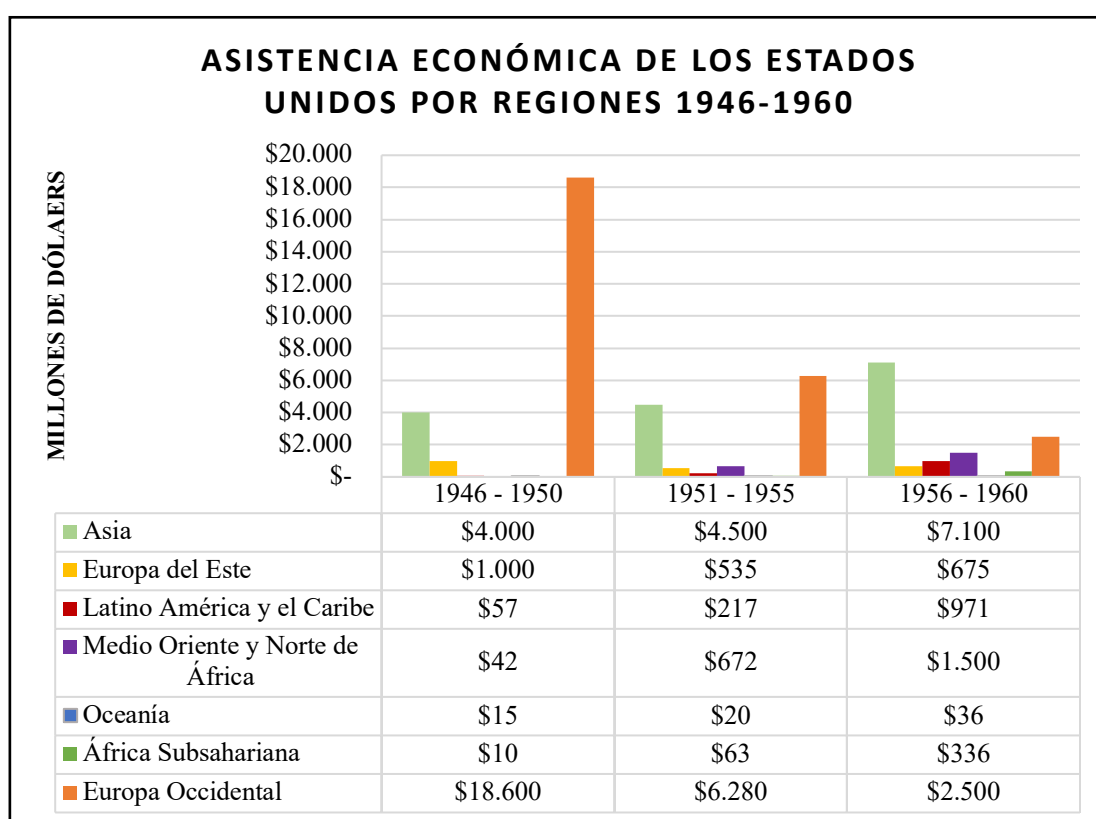
<sup>47</sup> Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, 126.

<sup>48</sup> Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, «Progresos en materia de planificación en América Latina. Nota de la secretaria de la Cepal y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social» en *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962 - 1972)*, Ed. Ricardo Martner y Jorge Máttar (Santiago de Chile: Cepal, 2012), 25 - 26.

<sup>49</sup> Richard Webb «La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones» en *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Ed. Enrique Cárdenas, José Antonio Campo y Rosemary Thorp (México: Fondo de Cultura económica, 2003), 143 - 144.

década veía muy lejana la posibilidad de alguna intervención comunista en su «patio trasero», en vista de esto, las entidades financieras surgidas de los Acuerdos de Bretton Woods se comprometieron en 1950 a apoyar las políticas de desarrollo en América Latina. En estos años se puede destacar las misiones económicas de la Cepal y su influencia en la consolidación de los Planes Nacionales de Desarrollo en Latinoamérica, como, por ejemplo, a Colombia llegaron dos misiones económicas de esta entidad en los años 1954 y 1958 y que contribuyeron en las políticas económicas de los años sesenta.<sup>50</sup>

**Gráfica 1 - Asistencia económica de los Estados Unidos por regiones geográficas, 1946-1960**



**Fuente:** Elaboración propia y datos tomados de la base de datos «U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant-dollar», USAID. <https://www.usaid.gov/data/dataset/49c01560-6cd7-4bbc-bfef-7a1991867633> (Consultado el 14 de enero de 2019)<sup>51</sup>.

El gráfico no. 1 demuestra que la ayuda económica estadounidense estuvo enfocada en la recuperación de Europa Occidental después 1945 hasta mediados de los años cincuenta.

<sup>50</sup> Decsi Arévalo Hernández «Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930 - 1960», *Historia Crítica*, no. 14 (1997), 15, 16, 18 y 19.

<sup>51</sup> Las cifras presentadas están calculadas con base en millones de dólares históricos.

Igualmente, como el continente asiático vivía un proceso de descolonización, de revoluciones y su cercanía a la Unión Soviética, influenciaron a que Estados Unidos invirtiera recursos económicos y militares en estos territorios. La ayuda para América Latina en este periodo se materializó en financiamiento y entrenamiento militar más que programas e inversiones económicas directas.

La liquidez del FMI en comparación con los aportes económicos bilaterales establecidos por Estados Unidos en otras regiones del mundo, eran pequeños en términos absolutos, hasta 1971, las tres cuartas partes de los préstamos de esta entidad a los países latinoamericanos fueron destinados a proyectos de desarrollo en energía y transporte. Además, los informes económicos de la Cepal dirigidos por el argentino Raúl Prebisch, establecieron que la industrialización sería el medio para dirigir el desarrollo económico de las naciones, sin descuidar el sector agrícola. Lo que generó que los préstamos otorgados por el FMI fueran para proyectos macroeconómicos que estuvieran vinculados al «desarrollo industrial acelerado»<sup>52</sup>.

En este último punto, las Naciones Unidas hizo distinción del desarrollo económico y del desarrollo comunal, aunque tenían objetivos comunes, el desarrollo comunal se debía enfocar en los problemas de las comunidades, mientras que el desarrollo económico estaba orientado a aumentar la producción de bienes y servicios. Por lo tanto, sugirió que los programas comunales se debían apoyar de la ciencia política, la sociología, el trabajo social y la economía para que no cayeran en las agendas político-administrativas de los gobiernos<sup>53</sup>. En tal virtud, acompañó la creación de programas de Acción Comunal en Latinoamérica vinculados a planes de desarrollo rural, educación, refuerzos institucionales y planificación<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> La categoría de Desarrollo Industrial Acelerado fue propuesta por la Cepal en los años cincuenta y estableció que los Estados latinoamericanos debían catapultar el desarrollo económico en el corto plazo. Por tanto, esta entidad promovió el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que implicaba acciones económicas como la protección a las importaciones, trato fiscal preferencial, mayor infraestructura económica, créditos industriales, entre otras. Richard Webb «La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones», 138.

<sup>53</sup> Gerald Wen, «La experiencia de las Naciones Unidas en el Desarrollo de la Comunidad y su orientación actual», 12.

<sup>54</sup> Naciones Unidas hizo énfasis que los programas de Desarrollo de la Comunidad tenían que ser iniciativa de los gobiernos locales y los auxilios internacionales eran aportes secundarios al proyecto. Sin embargo, en América Latina fue fundamental el acompañamiento de entidades internacionales, ya sea con el apoyo de personal especializado o con recursos económicos. Gerald Wen, «La experiencia de las Naciones Unidas en el Desarrollo de la Comunidad y su orientación actual», 18 - 19.

El Desarrollo Comunal en los años cincuenta estuvo orientado en mejorar las tasas de analfabetismo en América Latina, es por eso, que los primeros planes de gobierno establecidos en esta región estuvieron encaminados en diseñar políticas públicas de educación. Es así como Ecuador, Brasil, Paraguay, Bolivia, Colombia y Chile fortalecieron las Escuelas de Servicio Social, para capacitar personal docente que debía desplazarse a las zonas rurales o más apartadas de los centros capitalinos para impartir educación básica<sup>55</sup> (ver tabla 1). La segunda mitad del siglo XX significó un progreso en la reducción del analfabetismo en Latinoamérica, para 1950 el 47% de la población no sabía leer y escribir, en 1960 esa población era el 35%, en 1970 el analfabetismo era el 27% y a finales del siglo era el 10,2%; en 1960 solamente Haití y una parte de Centroamérica eran las regiones que no habían iniciado una lucha frontal contra el analfabetismo<sup>56</sup>.

La tabla no. 1 presenta los principales programas de *Desarrollo de la Comunidad* que impulsaron los gobiernos latinoamericanos a principios de los años cincuenta. De estas primeras iniciativas se puede destacar que estuvieron estrechamente vinculadas con las facultades de Trabajo Social, como fue el caso colombiano, donde en 1954 se realizó un proyecto de desarrollo comunal impulsado por la OEA, la Gobernación de Antioquia y estuvo dirigido por estudiantes de la Escuela de Servicio Social de Medellín. En varios países de América Latina estos programas comunales fueron integrados en la formación de trabajadores sociales y realizar un servicio social como requisito a los estudiantes, para obtener su diploma de bachiller. Es decir, la característica principal de estos programas comunales para América Latina fue vincular estas iniciativas con la necesidad de reducir los índices de analfabetismo, especialmente en las áreas rurales.

---

<sup>55</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 54 - 66.

<sup>56</sup> Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998), 37 - 39.

**Tabla 1 - Cuadro de inicio de programas de Desarrollo de la Comunidad en los años cincuenta en los países suramericanos**

<b>País</b>	<b>Política de Desarrollo Comunal</b>
Ecuador	Creó el programa Misión Andina, donde estudiantes de Trabajo Social para obtener el título debían realizar un periodo obligatorio en las Escuelas de Servicio Social.
Brasil	Bajo el programa de Misiones Rurales inició una educación especializada para adultos.
Paraguay	El desarrollo comunitario ha tenido un progreso paulatino, pero se destaca los proyectos de «Cooperación Agrícola» y labores sociales en la región de Capiatá.
Argentina	El gobierno argentino enfocó el desarrollo comunitario en las áreas de construcción de viviendas mediante un sistema de auto-ayuda. Programa que contó con el respaldo de organismos gubernamentales, universidades y líderes comunitarios.
Bolivia	Con el apoyo de la Unicef los ministerios de agricultura, trabajo y bienestar empezaron un plan rural de desarrollo, programas de vivienda y una organización de las comunidades urbanas.
Chile	Los programas comunales estuvieron dirigidos por los estudiantes, egresados y voluntarios de las Escuelas de Servicio Social para desplazarse a las zonas rurales impartiendo educación primaria y normalista.
Colombia	Desde principios de la década de los cincuenta hubo programas piloto de Desarrollo Comunal en algunos municipios del país, se destaca el trabajo realizado en nueve veredas del municipio de Guatapé bajo el programa «Organización de la Comunal para el Bienestar Social».
México	En 1951 el gobierno mexicano creó el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina, en donde se dictan cursos de preparación para personal que va a trabajar con las comunidades en los ámbitos sociales y de educación.

**Fuente:** Elaboración propia e información tomada de Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 62 - 72 y Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*.

## 2. Desarrollo de la Comunidad en América Latina como prevención del comunismo 1960 - 1970

El triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959 marcó un hito importante en las relaciones que mantenía Estados Unidos con el subcontinente latinoamericano. Es a partir de este momento, que el gobierno estadounidense manifiesta que no puede volver a triunfar algún movimiento político comunista y es por ello, que empiezan a aumentar las ayudas económicas y militares para esta región. De hecho, la modernización deja de ser un proyecto económico y académico de las entidades financieras y se convierte en un proyecto político e ideológico global, liderado por los Estados Unidos. Simultáneamente, América Latina

empieza a hacer parte de los programas de ayuda exterior que impulsó el gobierno estadounidense en la segunda mitad del siglo XX, por lo tanto, se desplazó personal político, académico y militar para supervisar y auxiliar el desarrollo económico capitalista de la región, impulsando un cambio social planificado, dirigido y controlado<sup>57</sup>.

En 1958 el presidente de Brasil Juscelino Kubitschek, inició acercamientos con el presidente Dwight Eisenhower, proponiendo una «Operación Panamericana» para reactivar el sistema interamericano y la cooperación económica y política estadounidense. Sin embargo, el presidente Eisenhower en una respuesta al mandatario brasileño resaltó que «hay una vasta gama de temas que pueden ser estudiados y explorados, entre ellos, el problema de dar más fuerza y eficacia a la Declaración de Solidaridad de la X Conferencia Interamericana»<sup>58</sup>, es decir, reforzar en lo político el rechazo al comunismo. Finalmente, a finales de 1958 el presidente estadounidense autorizó la creación de un banco interamericano y de un comité especial para estudiar nuevas formas de cooperación económica en la OEA.

Pero, fue hasta el mes de mayo de 1959 que Estados Unidos se comprometió a destinar 500 millones de dólares para apoyar proyectos que mejorasen las condiciones de vida de los ciudadanos latinoamericanos. La cooperación económica a la que se comprometía Estados Unidos quedó establecida en el «Acta de Bogotá»<sup>59</sup>; en este documento se plantearon medidas para el mejoramiento de la vida rural y el uso de la tierra, vivienda, servicios comunales, sistemas educativos y servicios de capacitación, salud pública, medidas para la movilización de recursos naturales y la creación de un fondo especial de desarrollo social.

El Pacto de Bogotá allanó el camino para la Alianza para el Progreso. En enero de 1961, el recién posesionado presidente Kennedy<sup>60</sup> nombró al diplomático Adolf Berle para

---

<sup>57</sup> Diana Marcela Rojas, «Alianza para el Progreso en Colombia», *Análisis Político* 23, no. 70 (2010): 94 - 95.

<sup>58</sup> Gordon Connell - Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, 255.

<sup>59</sup> «Acta de Bogotá (12 de septiembre de 1960)», *El Trimestre Económico* 28, no. 109 (1961): 168 - 73.

<sup>60</sup> En el discurso de posesión de John F. Kennedy el 20 de enero de 1961, señala a propósito de América Latina: «A nuestras repúblicas hermanas, situadas al sur de nuestra frontera, les ofrecemos una promesa especial: convertir nuestras buenas palabras en buenos hechos, en una nueva alianza para el progreso, ayudando a los hombres libres y a los Gobiernos libres a arrojar lejos de sí las cadenas de la pobreza. Pero esta pacífica revolución de esperanza no puede convertirse en la presa de potencias hostiles. Que sepan todos nuestros vecinos que nos uniremos a ellos para oponernos a la agresión, a la subversión en cualquier lugar de las Américas. Y dejar que cualquier otra potencia sepa que este hemisferio intenta seguir siendo el dueño de su propia casa». John F. Kennedy. «Discurso de toma de posesión del presidente Kennedy, 20 enero 1961». [http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque4/el-mundo-en-el-cambio-de-siglo/documentos\\_historicos/discurso-de-toma-de-posesion-del-presidente-kennedy-20-enero-1961?theme=pdf](http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque4/el-mundo-en-el-cambio-de-siglo/documentos_historicos/discurso-de-toma-de-posesion-del-presidente-kennedy-20-enero-1961?theme=pdf).

comenzar a planificar lo que este gobierno denominó como las «Latin America Task - Force»; estas fueron presentadas al Consejo de Seguridad Nacional a principios de aquel año<sup>61</sup>. Este documento señalaba que había que darle un impulso económico y militar a la región, a través de la financiación de programas sociales, intervención en el proceso de industrialización, apoyo a los programas de reformas agrarias y acompañamiento a los regímenes «democráticos»<sup>62</sup>. Aunque fue en el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay los días 5 al 17 de agosto de 1961, donde se estableció «legalmente» la Alianza para el Progreso.

En la Conferencia de Punta del Este, el gobierno estadounidense se comprometió a aportar la mayor parte de su capital procedente de fuentes externas durante los próximos diez años, lo que significaba por lo menos una inversión de 20.000 millones de dólares (ver gráfico 2), para lograr un crecimiento económico sostenido de 2.5% anuales en el ingreso per cápita para la región. A su vez, los gobiernos latinoamericanos debían invertir en reformas sociales para alcanzar un progreso económico y social<sup>63</sup>. No obstante, la Alianza para el Progreso tuvo inconvenientes para realizar las condiciones establecidas por Estados Unidos, porque la mayoría de los gobiernos de centro y derecha latinoamericanos, los cuales el gobierno estadounidense establecía como «democráticos», podían generar un clima favorable para la llegada de capitales extranjeros, pero no avanzarían en los proyectos sociales, como la reforma agraria que pedía la Alianza. Por su parte los movimientos populistas profundizarían en las reformas sociales, pero limitarían las inversiones extranjeras, lo que no apoyaba Estados Unidos<sup>64</sup>.

El gráfico no. 2 presenta la ayuda económica que otorgó Estados Unidos en las diferentes regiones del mundo, específicamente, en los años sesenta cuando el «fantasma del enemigo interno» se hizo realidad, producto de la formación de guerrillas de corte comunista. Para América Latina la ayuda estadounidense ya no era solo financiamiento y preparación militar,

---

<sup>61</sup> Gordon Connell - Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, 264.

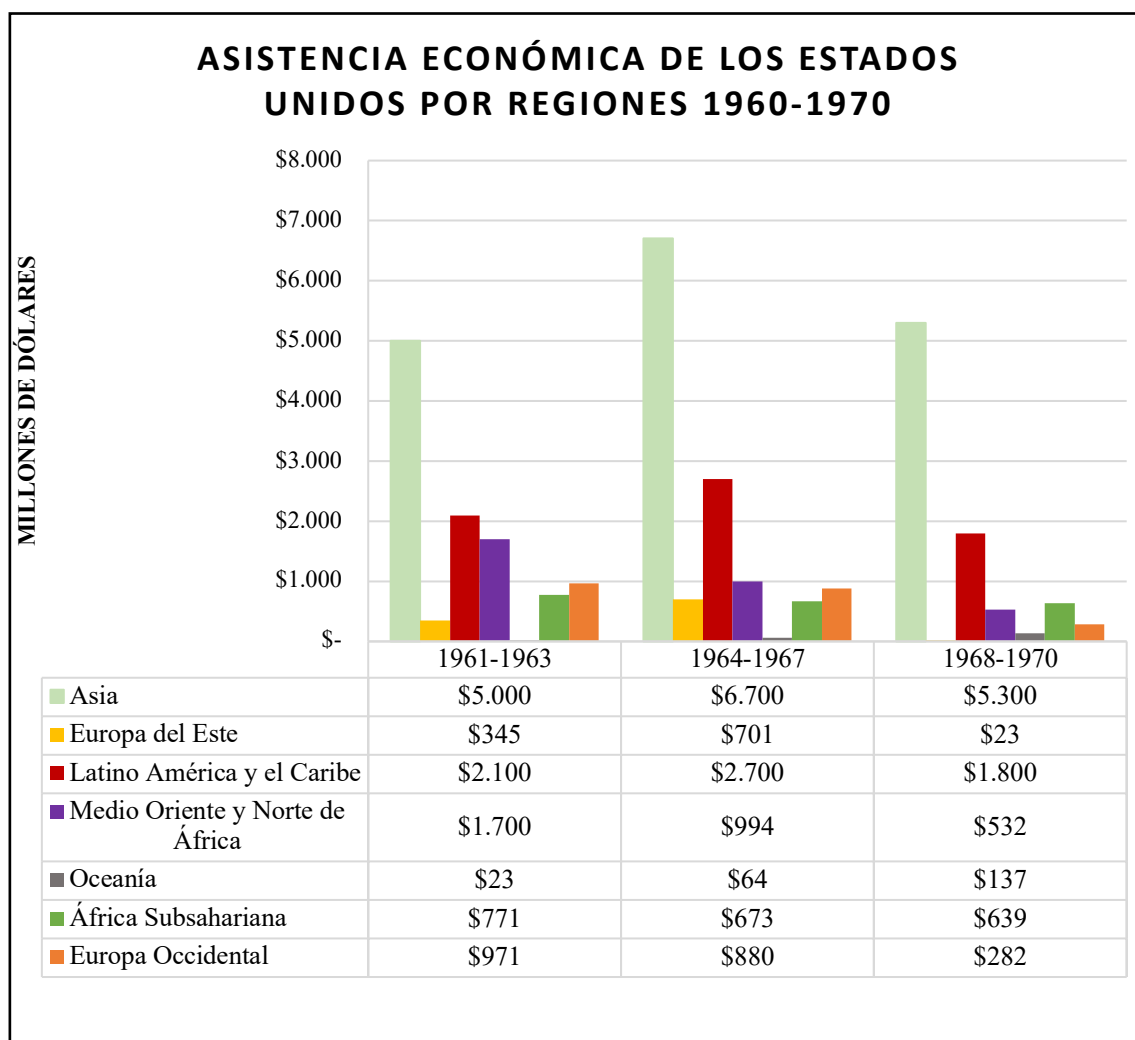
<sup>62</sup> Diana Marcela Rojas, «Alianza para el Progreso en Colombia», 96.

<sup>63</sup> Si bien en el acuerdo se estableció que la Alianza para el Progreso sería coordinado como una especie de cooperativa latinoamericana, se convirtió en «un nuevo trato para América Latina». Era Estados Unidos el que decidía el destino de los grandes montos otorgados, buena parte del dinero invertido fue destinado en la compra de mercancías de origen estadounidense. Gordon Connell - Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, 266.

<sup>64</sup> Gordon Connell - Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, 264 - 265.

sino que se desplegaron ayudas económicas y sociales que limitaran los factores de subdesarrollo y pobreza que fueran caldo de cultivo para las reivindicaciones comunistas.

**Gráfica 2 - Asistencia económica de los Estados Unidos por regiones geográficas 1960 – 1970**



**Fuente:** Elaboración propia y datos tomados de la base de datos «U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant—dollar», USAID. <https://www.usaid.gov/data/dataset/49c01560-6cd7-4bbc-bfef-7a1991867633> (Consultado el 14 de enero de 2019)<sup>65</sup>.

La Alianza para el Progreso significó una reconfiguración de nuevas formas de intervención de los Estados Unidos, que se manifestaron mediante la unificación de agendas de políticas públicas: financiación, intervención y ayuda militar, fijación de las reglas de

<sup>65</sup> Las cifras presentadas están calculadas con base en millones de dólares históricos.

juego de los sistemas políticos e instrucción en los diseños de acción estatal, desarrollo económico y asistencia social<sup>66</sup>. El gobierno estadounidense, creía que el cambio social dirigido y controlado bajo las condiciones económicas capitalistas, impediría el avance del comunismo en América Latina<sup>67</sup>.

Por su parte, los programas de Desarrollo Comunal en la década de los sesenta también estuvieron impulsados por los préstamos y donaciones de cinco entidades económicas mundiales y regionales. Como se vio en la sección anterior, fueron muy importantes los aportes del FMI a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en los años cincuenta, pero con la consolidación de la Alianza para el Progreso en los sesenta se otorgaron aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OEA, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y el Comité de Ayuda y Desarrollo (CAD) de la OCDE. Cada una de estas entidades intentaron financiar distintos proyectos que conglomeraban el conjunto de actividades que consolidaba el Desarrollo Comunal en la región latinoamericana (ver tabla 2).

**Tabla 2 - Cuadro de aportes por sectores de las entidades financieras al Desarrollo de la Comunidad en América Latina en la década del sesenta.**

<b>Organización Económica</b>	<b>Aportes económicos por sectores</b>
Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD)	Educación, energía e infraestructura vial.
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA	Asistencia técnica y financiera para la planeación y manejo de los impuestos invertidos al desarrollo.
Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)	Venta de excedentes de productos agrícolas y financiamiento de los programas de Alimentos para la Paz y Cuerpos de Paz.
Comité de Ayuda y Desarrollo de la OCDE	Financiamiento e inversión en industrias específicas (hidrocarburos).

<sup>66</sup> Diana Marcela Rojas, «Alianza para el Progreso en Colombia», 92.

<sup>67</sup> La politóloga Diana Marcela Rojas, señala que la Alianza para el Progreso fue un laboratorio para los Estados Unidos, quienes intentaban diseñar una política de intervención que estaba dirigida a promover una nueva configuración estatal, en los países subdesarrollados con los valores, intereses y parámetros estadounidenses. Sin embargo, esta política tuvo inconvenientes por las realidades y particularidades nacionales en cada país latinoamericano. Diana Marcela Rojas, «Alianza para el Progreso en Colombia», 93.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Atención preferencial en proyectos de agua potable, construcción de acueductos, vivienda, crédito supervisado, colonización y reforma agraria y algunos programas de desarrollo de las comunidades integrales.
------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** Elaboración propia e información tomada de Richard Webb «La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones», 140-150.

De las entidades económicas ya mencionadas, el BID y USAID fueron dos instituciones creadas en un primer momento para promover los programas de Desarrollo de la Comunidad en toda América Latina por Estados Unidos. De hecho, el BID se crea en 1959 pero el inicio de los préstamos económicos se consolida después de la Conferencia de Punta del Este; cuando el gobierno estadounidense manifiesta que las ayudas económicas son tan necesarias como el apoyo militar durante la Guerra Fría. Así, en 1961 el gobierno estadounidense concede un Fondo de Fidecomiso para el Progreso Social de 500 millones de dólares, a cargo del BID, con el objetivo de apoyar programas de salud, educación y reformas agrarias<sup>68</sup>.

Por su parte, USAID nace junto con la Alianza para el Progreso, a través de la Ley de Asistencia Exterior (1961), impulsada por el presidente Kennedy, con el objetivo de consolidar una oficina dentro de la rama ejecutiva del gobierno estadounidense, que se encargara de impulsar el desarrollo en el mundo<sup>69</sup>. De hecho, tanto Kennedy como Johnson invirtieron en el crecimiento de esta organización para planificar lo que denominaron como «la década del desarrollo» en los años sesenta. Dentro los programas más representativos que financió USAID se pueden encontrar el de los de Cuerpo de Paz, que llegaron a trabajar con las instituciones nacionales para consolidar los programas de *Desarrollo de la Comunidad*.

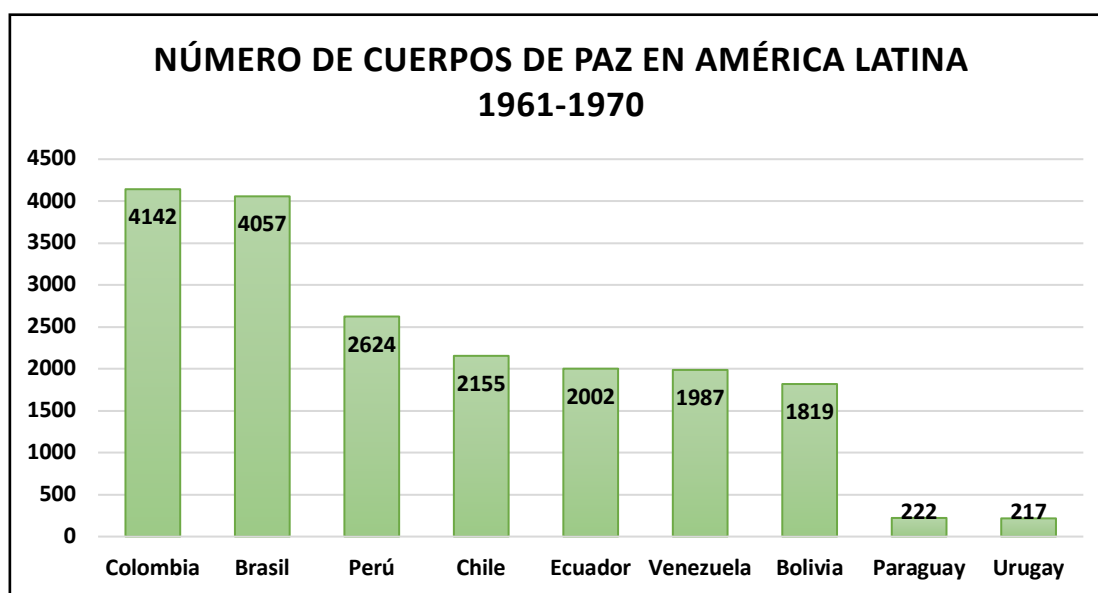
Los Cuerpos de Paz fueron una herramienta que impuso el gobierno estadounidense a los países latinoamericanos para apoyar los programas de modernización que se adelantaban en el marco de la Alianza para el Progreso. Los jóvenes estadounidenses que viajaron a Latinoamérica trabajaron con instituciones públicas y privadas en el área educativa, para

<sup>68</sup> Richard Webb «La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones», 149-150.

<sup>69</sup> Rubens Costa «Algunos aspectos del financiamiento de programas de Desarrollo de Comunidades» en *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo (México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966), 62-63.

formar líderes comunales y formas de organización vecinal siguiendo las experiencias norteamericanas en barrios marginales. Se estima que llegaron alrededor de 20.000 jóvenes entre los años 1961 y 1970 y los países que más voluntarios acogieron fueron Colombia, Brasil, Chile y Perú.

**Gráfica 3 - Número de voluntarios que llegaron a América Latina bajo el programa Cuerpo de Paz 1961 – 1970**



**Fuente:** Elaboración propia y datos tomados: Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s», *Historia Crítica*, 53 (2014):140.

El historiador chileno, Fernando Purcell, señala que los países latinoamericanos recibieron a los Cuerpos de Paz y los utilizaron para consolidar proyectos paternalistas que estrecharan una mejor relación entre el Estado y sus ciudadanos. Países como Chile, Colombia y Perú habían comenzado a consolidar iniciativas gubernamentales centradas en el *Desarrollo de la Comunidad*, pero bajo objetivos netamente políticos<sup>70</sup>. Sin embargo, la llegada de los Cuerpos de Paz en América Latina estuvo bajo la promesa de apoyar la agenda pro-desarrollo, pero también sirvieron para garantizar la seguridad continental, siguiendo los lineamientos estadounidenses.

La preparación de los voluntarios fue distinta y seguía el enfoque de cada universidad norteamericana, como, por ejemplo, la Universidad de Michigan hizo énfasis a sus

<sup>70</sup> Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s», *Historia Crítica*, 53 (2014): 139.

voluntarios en un enfoque holístico, es decir, debían distinguir las diferencias en cada comunidad. Mientras que en la Universidad de Nuevo México, el desarrollo comunitario estaba enfocado en preponderar las iniciativas de autoayuda de cada comunidad<sup>71</sup>. Sin embargo, antes de iniciar el viaje al sur del continente americano, los voluntarios tuvieron que acompañar a poblaciones vulnerables en los Estados Unidos, para que se empezaran a «adaptar» a las condiciones de «subdesarrollo».

Igualmente, el apoyo a los programas de *Desarrollo de la Comunidad* también implicaba la formación de los promotores y coordinadores de estos programas en los Estados Unidos. En una entrevista realizada por la Biblioteca Presidencial John F. Kennedy de Boston a una voluntaria que estuvo en Colombia entre 1962 y 1964, Prudence Barber, narró que la última etapa de su preparación como voluntaria, tuvo que trabajar junto a 30 colombianos que estaban vinculados al programa de Acción Comunal, en una comunidad marginada de Manhattan<sup>72</sup>.

Colombia, Brasil, Perú y Chile fueron los países que más Cuerpos de Paz acogieron y que más financiación económica directa recibieron por parte de los Estados Unidos en los años sesenta (ver gráfico 4). Una explicación a esto es que eran los países que más avanzado tenían el programa de Desarrollo de la Comunidad, al menos en la institucionalización del programa y fue por esto, que más dificultades encontraron los voluntarios que llegaron (ver Tabla 3). En un informe realizado para el BID en 1966, manifiestan que, «casi ninguna nación latinoamericana considera el desarrollo comunal como el principal instrumento del desarrollo. El gobierno y los servicios siguen demasiados centralizados. Se hace poco por estimular el esfuerzo propio, la autonomía local y la iniciativa local»<sup>73</sup>.

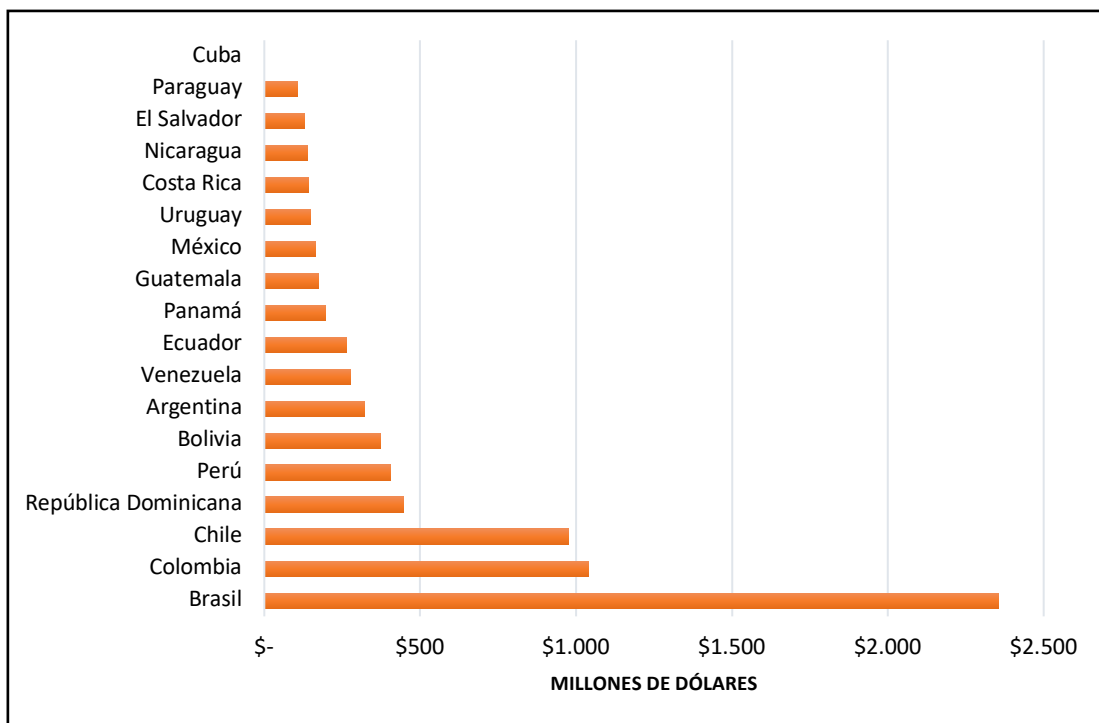
---

<sup>71</sup> La preparación de los voluntarios tenía dos etapas, en un primer momento hacían un curso teórico sobre el *Desarrollo de la Comunidad* que era impartido por académicos y servidores públicos del gobierno estadounidense. Y en un segundo momento, tenían algún acercamiento con entornos empobrecidos y marginados de los Estados Unidos. Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s», 136.

<sup>72</sup> JFK Library. *Returned peace corps volunteer collection*, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/RPCV> (Consultado el 30 de enero de 2018). Y Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s», 136.

<sup>73</sup> Jack Hood Vaughn «El cuerpo de paz y el desarrollo de la comunidad» en *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo (México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966), 234-235.

**Gráfica 4 - Total de asistencia económica de los Estados Unidos en América Latina 1960 – 1970**



**Fuente:** Elaboración propia y datos tomados de la base de datos «U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant - dollar», USAID. <https://www.usaid.gov/data/dataset/49c01560-6cd7-4bbc-bfef-7a1991867633> (Consultado el 14 de enero de 2019)<sup>74</sup>.

En la tabla no. 3 se puede observar los nombres que adecuaron cada gobierno a los programas de *Desarrollo de la Comunidad*. Un ejemplo de lo anterior se puede observar en el Sistema Nacional de Cooperación Popular, que impulsó en su país desde 1963 el presidente peruano Fernando Belaúnde Terry. Con este programa se tuvo tres objetivos políticos: primero, instaurar un patriotismo de desarrollo comunitario, aduciendo que existían unas raíces históricas de trabajo comunitario desde los Incas como las mingas. Segundo, era una forma de atender las necesidades más inmediatas en las comunidades pobres; y tercero, introducir consejos comunales o distritales que estaban vinculados a la institucionalidad central<sup>75</sup>. Uno de los grandes problemas que tuvo esa iniciativa, fue que no hubo un apoyo educativo para la formación de líderes sociales, sino que se limitó a proporcionar bienes

<sup>74</sup> Las cifras presentadas están calculadas con base en millones de dólares históricos.

<sup>75</sup> Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s», *Historia Crítica*, 53 (2014): 141 - 142.

materiales, herramientas y vigilancia, a cambio de que las comunidades prestaran la mano de obra.

**Tabla 3 - Nombre de los programas de Desarrollo de la Comunidad en América Latina** <sup>76</sup>

PAÍS	NOMBRE DEL PROGRAMA	AÑO DE CREACIÓN
Colombia	Cooperación Social Campesina	1954
	Acción Comunal	1958
Perú	Cooperación Popular	1963
Chile	Promoción Popular	1964
Venezuela	Consejos de Bienestar Rural	1949
	Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad	1960
Bolivia	Programa Nacional de Desarrollo Comunitario	1953
Puerto Rico	Desarrollo Comunitario	1952
Costa Rica	Desarrollo Comunitario	1954

**Fuente:** Elaboración propia e información tomada de Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 62 - 72 y Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*.

Otro programa en el que se desplegaron los preceptos del *Desarrollo de la Comunidad* fue el caso chileno. En este país se llamó Promoción Popular y fue promovido por Eduardo Frei Montalva, presidente de Chile en los años 1964-1970. En un primer momento, el programa de Promoción Popular fue impulsado por el gobierno y el Partido Demócrata Cristiano, con la premisa de hacer partícipe a la ciudadanía chilena, mediante un mecanismo de participación que les permitiera dialogar con el gobierno y de la *revolución en libertad*<sup>77</sup>. A diferencia de otros programas, el gobierno chileno apoyaba cualquier tipo de organización

<sup>76</sup> Tabla realizada a partir de los textos: Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*; Paul S. Taylor, *Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la reforma agraria* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1964).

<sup>77</sup> Revolución en Libertad fue la consigna que utilizó el Partido Demócrata Cristiano en el programa de gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, y definía cinco prioridades: desarrollo económico; educación y enseñanza técnica; solidaridad y justicia social; participación política y soberanía popular. Biblioteca Nacional Chilena, *Revolución en Libertad*, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-96672.html> (Consultado el 1 de febrero de 2018).

social (asambleas vecinales, familiar, sindicatos, clubes de madres, centros comunales, cooperativas). Pero las organizaciones que hicieran parte del proyecto debían seguir los ideales de promoción del comunitarismo que impulsaba la iglesia católica chilena. Es decir, era un programa de promoción cristiana que pretendía el bien común de los ciudadanos, a través de formar y educar el país individualista a un país comunitario<sup>78</sup>.

En definitiva, los anteriores ejemplos mencionados demuestran que, aunque existía un consenso en los años sesenta sobre la necesidad de que las poblaciones se organizaran y participaran en la solución de sus necesidades más inmediatas, los gobiernos latinoamericanos mantenían una agenda política que limitó el desenvolvimiento de los programas de *Desarrollo de la Comunidad*. El objetivo de los Cuerpos de Paz, como señala el historiador Fernando Purcell, era educar, intervenir y formar a las poblaciones con los principios básicos de la metodología del desarrollo comunal, pero este trabajo distó mucho de tal propósito. Porque, aunque tenían la intención de impartir las lógicas de desarrollo de la comunidad y bajo las lógicas de la Guerra Fría<sup>79</sup>, al llegar a estas poblaciones, se encontraron que cada gobierno tenía programas autónomos y con un proceso de descentralización limitado, lo que redujo el margen de participación y autonomía de cada comunidad.

A modo de conclusión y retomando la categoría de planificaciones globales presentada al inicio del capítulo, se puede afirmar que, durante veinte años, en América Latina se propuso desde los organismos internacionales como Naciones Unidas y OEA, gobiernos del primer mundo como Estados Unidos y Holanda, empresas privadas y gobiernos latinoamericanos la necesidad de establecer una agenda para el desarrollo. La materialización de este proyecto estuvo dividida en dos momentos, por un lado, enfocado en sus primeros años en adelantar programas educativos de primaria y secundaria. Y, por otro lado, con el apoyo económico de Estados Unidos se adelantó una agenda internacional para promover de planes de desarrollo comunal y económico.

No es casualidad, por tanto, que en varios países latinoamericanos en los años sesenta se estuviera discutiendo y ejecutando un plan de desarrollo global, y con esto la creación de una

---

<sup>78</sup> Pablo Garrido, *"Revolución en Libertad". Concepto y programa político de la Democracia Cristiana chilena, 1958-1964* (Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2012), 8 - 9.

<sup>79</sup> Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s», *Historia Crítica*, 53 (2014): 132 - 133.

institución encargada de planificar, estudiar y ejecutar estos proyectos en el corto y mediano plazo. El ejemplo en Colombia es la ley 19 de 1958 que crea las Juntas de Acción Comunal, también consolida el Departamento Nacional de Planeación, y casos similares se puede rastrear en Perú, Venezuela, Chile y Costa Rica. También, en las agendas políticas la reforma agraria tenía que concretarse y en países como Chile, Bolivia y Perú fue más profunda y exitosa, que en casos como Colombia, Venezuela y Ecuador solo fue superficial.

Finalmente, la adopción de los objetivos y principios de *Desarrollo de la Comunidad* en América Latina no fue solo de gobiernos de izquierda o de derecha, sino que, ante los compromisos internacionales y las necesidades económicas locales, dispusieron y generaron que se tuvieran que poner en marcha estos programas. Es así como gobiernos socialdemócratas como el Chile de Eduardo Frei Montalva o Bolivia bajo la dirección de la Movimiento Nacionalista Revolucionario, en Colombia, como se verá en el siguiente capítulo, se pusieron en marcha bajo los primeros gobiernos del Frente Nacional.

## Capítulo II: Acción Comunal en los años cincuenta

Como se evidenció en el capítulo anterior los programas de *Desarrollo de la Comunidad* en Colombia hicieron parte de un proyecto mundial liderado por la comunidad internacional e impulsados en América Latina desde principios de los años cincuenta, por lo que, se han construido múltiples definiciones con relación a estos programas. Sin embargo, en esta investigación se entenderá la expresión *Desarrollo de la Comunidad* como: aquellos procesos sociales que se implementaron en los países en «vía de desarrollo», que hacían parte de una agenda internacional y buscaban unir los esfuerzos de las poblaciones locales junto con la de sus gobiernos para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades. Todo esto, con el propósito de integrar a las comunidades en la vida sociopolítica del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional, según lo planteaba Naciones Unidas en los años cincuenta<sup>80</sup>.

La adopción de este concepto permitirá distinguir las iniciativas impulsadas por la OEA y el Estado colombiano que buscaron promover el desarrollo del país en los años cincuenta y sesenta, de las organizaciones barriales y cívicas que surgieron desde los años veinte en ciudades como Medellín y Bogotá y que también, buscaron promover un diálogo directo de los barrios con las alcaldías, con el propósito de legalizar sus viviendas y acceder a los servicios públicos. Estos movimientos se conocieron en un primer momento como Juntas de Fomento Urbano y posteriormente como Centros Cívicos<sup>81</sup>. De esta manera, este capítulo abordará la materialización de los programas de *Desarrollo de la Comunidad* impulsados por el gobierno colombiano de Gustavo Rojas Pinilla en un primer momento y que posteriormente, fueron adoptados e institucionalizados por el primer gobierno del Frente Nacional bajo el nombre de *Acción Comunal*.

La materialización de estos programas en Colombia no se entenderá si se desconoce los experimentos sociales de la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo y su intento por modernizar el Estado colombiano a través de algunas reformas que lograron avances en materia de autonomía económica, liberalización y secularización del Estado, pese a la

---

<sup>80</sup> Naciones Unidas, *Reunión de trabajo sobre organización y evaluación de desarrollo de la comunidad en la América Latina* (Quito, Naciones Unidas, 1962), 5-6.

<sup>81</sup> Juan Carlos Moreno «De centros cívicos a JAC el cambio de modelo de gestión y participación barrial en Medellín en la segunda mitad del siglo XX», *Estudios Políticos*, no. 45 (2014), 187-190.

disensión de los grupos dominantes<sup>82</sup>. Esto último, promovió un desborde violento ante la división de las élites, un Estado sin capacidad de ejercer las funciones mínimas de conducción administrativa y política y el cierre de los espacios de participación de la ciudadanía. De ahí que se aplazara la modernización social que buscaba la industrialización, la fragmentación de las grandes propiedades agrarias, la urbanización, nuevas formas de participación política, mejor distribución económica y la creación de un proletariado fuerte.

De tal manera, La Violencia frenó la modernización del Estado colombiano y en los años cincuenta, la primera alternativa a esta confrontación social y política por parte de las élites fue instaurar en la presidencia al militar Gustavo Rojas Pinilla. La presidencia de Rojas tenía como misión poner freno al terror y a la anarquía que se vivía en el campo colombiano, desactivar las guerrillas y reconstruir económicamente las zonas afectadas por La Violencia<sup>83</sup>.

Sin embargo, cuando los grupos dominantes se vieron excluidos del gobierno y ante la crisis económica y la no solución pacífica de los conflictos en las regiones rurales, decidieron establecer una coalición bipartidista. Consecuentemente, el Frente Nacional buscó instaurar nuevas instituciones estatales que respondieran a las exigencias de la sociedad colombiana y al proceso de modernización y desarrollo de orden capitalista que promovían los organismos internacionales. También, retomar y restaurar algunas tareas de la Revolución en Marcha, como manifiesta el historiador Marco Palacios, el Frente Nacional intentó reconciliar los principios institucionales de la República Liberal con los intereses de las clases dominantes, reconfiguradas en los años cincuenta<sup>84</sup>. De esta manera, la Acción Comunal tuvo un papel protagónico en la reconstrucción democrática, estatal y social de Colombia en la segunda mitad del siglo XX.

Con base a lo anterior, el presente capítulo está organizado en cinco partes. En un primer momento se presentarán los primeros programas de Desarrollo de la Comunidad impulsados por la OEA a principios de los años cincuenta del siglo pasado. En un segundo momento, se enunciarán los factores nacionales que promovieron la consolidación del programa de Acción

---

<sup>82</sup> Francisco Leal Buitrago «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?» en *Colombia hoy*, ed. Jorge Orlando Melo (Bogotá: Imprenta Nacional, 1996), 444-445.

<sup>83</sup> Gonzalo Sánchez «La Violencia, de Rojas al Frente Nacional» en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Editorial Planeta, 1989), 153.

<sup>84</sup> Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994* (Bogotá: Editorial Norma, 2003), 239.

Comunal a finales de los años cincuenta. En tercer lugar, se expondrá la influencia de las experiencias filipinas en la consolidación de la ley que institucionaliza este programa. En cuarto lugar, se presenta la ley 19 de 1958 como una reformulación estatal impulsada por Alberto Lleras Camargo y, por último, se presentará como se puso en marcha los primeros años de la Acción Comunal en Colombia.

## 1. Caroline Ware y el comienzo de los programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia 1953-1956

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los organismos internacionales recién creados, como Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), plantearon la urgencia de adelantar estudios y programas que buscaran mejorar las condiciones de desarrollo de los países del tercer mundo, como se describió en el primer capítulo. Colombia no fue ajena a esta dinámica internacional y de ahí que, en los años cincuenta llegaron en una sola década cuatro misiones económicas internacionales<sup>85</sup> que supuestamente analizaron las condiciones sociales, macroeconómicas, políticas y culturales que impedían el desarrollo en Colombia. Además, Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OEA enviaron expertos y crearon instituciones gubernamentales para promover ese tipo de desarrollo.

Es por esto, que se puede afirmar que en los años cincuenta hubo varias iniciativas, tanto nacionales como internacionales que intentaron abordar las condiciones de atraso de la población colombiana y promover políticas de desarrollo, especialmente en las áreas rurales, tal como estos organismos e instituciones lo concebían. A nivel internacional se destacan los programas de vivienda y educación impulsados por la Unión Panamericana, oficina adscrita a la OEA; la Misión Currie de 1950 enviada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para analizar los aspectos macroeconómicos y políticos de Colombia, con el objetivo de enunciar las bases para realizar un plan coherente y global de desarrollo<sup>86</sup>; y las misiones económicas de la Cepal en 1954 y 1958. Y como iniciativas nacionales se pueden señalar, la contratación de la Misión Le Bret en 1955, la creación de la Secretaría

---

<sup>85</sup> Aquí se hace referencia a la Misión Currie de 1950, la primera misión enviada por la Cepal en 1954, la Misión Le Bret de 1955 y la segunda misión de la Cepal en 1958.

<sup>86</sup> Decsi Arévalo Hernández «Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960», *Historia Crítica*, no. 14 (1997), 13.

Nacional de Asistencia Social (Sendas) y los planes de rehabilitación impulsados primero por Gustavo Rojas Pinilla y luego, por el presidente Alberto Lleras Camargo.

Es en medio de esta agenda «pro-desarrollo» de los años cincuenta, en Colombia se empiezan a crear los primeros programas de *Desarrollo de la Comunidad*. Para la materialización de estos programas hay que hacer referencia a la historiadora y trabajadora social Caroline Ware de nacionalidad estadounidense, quien fue una de las expertas invitadas por la OEA y Naciones Unidas para impartir conferencia en varios países latinoamericanos sobre el Desarrollo de la Comunidad y el trabajo social. Precisamente, la profesora Ware fue una académica y activista que impulsó políticas educativas a los consumidores durante la implementación del New Deal en Estados Unidos.

Es fundamental aclarar que las políticas del New Deal fueron una serie de medidas que tomó el gobierno de Franklin D. Roosevelt para reactivar la economía estadounidense después de la crisis económica de 1929. Estas reformas partían del hecho de que en la población estadounidense existía una demanda efectiva, es decir, que había un deseo intrínseco de las personas para consumir, pero ante la crisis económica, había un impedimento para satisfacer ese deseo de demanda. Por consiguiente, el Estado estadounidense debía hacer crecer el margen de consumo y así, motivar la demanda efectiva de la población para reactivar la economía<sup>87</sup>. En consecuencia, el gobierno de Roosevelt promete a los sectores privados que la demanda se va a incrementar, por lo que, el gobierno federal invirtió en reformas que elevaran el nivel de vida de la población, en actividades como la educación, salud, recreación y vivienda; para que los ciudadanos tuvieran «libre sus ingresos» y pudieran invertirlo y gastarlo en lo que ofreciera el mercado.

De esta manera, el Estado estadounidense dinamizaba la económica y promovía una confianza en la población con su gobierno. Es por eso, que la presidencia de Roosevelt contó con el respaldo de académicos de las ciencias sociales, para que ayudaran en la toma de decisiones de políticas fiscales y económicas. Debido a esto, Caroline Ware trabajó en varias oficinas del gobierno federal, principalmente en la Liga Nacional de Consumidores y en la Oficina del Grupo Asesor de Administración de Precios al Consumidor<sup>88</sup>. Desde allí

---

<sup>87</sup> Jonathan Hughes y Luis P. Cain, *American Economic History* (United States: Wesley Educational Publishers, Inc., 1998), 532.

<sup>88</sup> Eleanor Capper, «Caroline Ware, Consumer Activism and American Democracy during the New Deal, 1933–45», *Cultural and Social History* 9, no. 1 (2012): 88.

promovió la *educación del consumidor*, que consistía en incentivar la educación como un instrumento para crear una ciudadanía consumidora y que estuviera familiarizada con los procesos de compra, venta y distribución; así como también, la educación era una herramienta para formar a la población democráticamente, de forma consciente y responsable<sup>89</sup>.

En la década de los cuarenta, Ware se convirtió en profesora de la Escuela de Trabajo Social en la Universidad de Howard (1942-1961). Durante los años que laboró en esta universidad, desarrolló nuevas metodologías de trabajo con la comunidad en la disciplina del trabajo social<sup>90</sup>. En 1947 publicó el libro «Estudio de la Comunidad», texto que pudo exponer en Puerto Rico y que le abrió las puertas para difundir sus conocimientos por toda América Latina gracias a la Unión Panamericana<sup>91</sup>. La Oficina de la Unión Panamericana fue un órgano central y permanente de la Secretaria General de la OEA y a finales de los años cuarenta, contrató como consultora a la profesora Ware para impartir cursos de Desarrollo de la Comunidad en todo el continente<sup>92</sup>.

De esta manera, Caroline Ware en los años cincuenta y sesenta fue profesora visitante, evaluadora de programas nacionales, directora de seminarios, talleres, cursos cortos e institutos de capacitación en diferentes oficinas y escuelas de trabajo social y desarrollo

---

<sup>89</sup> De hecho, en 1940, Caroline Ware testificó en el Comité Económico Nacional Temporal, oficina creada por el congreso estadounidense para aconsejar a esta dependencia en temas económicos en los años 1938-1941. A esta oficina Ware presentó una propuesta para educar a los consumidores más allá de las relaciones de calidad-precio, sino que esta debía extenderse para que los ciudadanos supieran que sus decisiones individuales afectarían la economía nacional y así el nuevo modelo económico (New Deal), incentivaría una relación más directa entre la población, Estado y empresas privadas<sup>89</sup>. Tal como había sucedido, en 1933 con la creación de juntas de consumidores organizadas para enfrentar la crisis económica y que establecieron acuerdos entre los consumidores y el gobierno federal. Eleanor Capper, «Caroline Ware, Consumer Activism and American Democracy», 91-92.

<sup>90</sup> American Historical Association, «Caroline F. Ware (1899-1990)», *Perspectives on History: the newsmagazine of the American Historical Association*. <https://www.historians.org/publications-and-directories/perspectives-on-history/november-1990/in-memoriam-caroline-f-ware> (Consultado el 7 de marzo de 2019).

<sup>91</sup> Anne Firor Scott, «Caroline Farrar Ware. Brief life of a multifaceted public citizen: 1899-1990», *Harvard Magazine*. <https://harvardmagazine.com/2009/05/caroline-farrar-ware> (Consultado el 7 de marzo de 2019).

<sup>92</sup> La profesora Ware estuvo aproximadamente dos décadas (1947-1977) trabajando como consultora, investigadora y/o experta invitada en todos los países de Latinoamérica, a excepción de Uruguay, fue contratada por las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Fondo de Educación en el Exterior de la Liga de Mujeres Votantes, y la Asociación Internacional Americana; y también tuvo invitaciones de gobiernos y empresas privadas en todo el continente. Carolina Ware, «Papers of Caroline Farrar Ware 1942-1990», Franklin D. Roosevelt Presidential Library & Museum. [https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/findingaid\\_ware.pdf/cefe31d6-9251-48dc-acf3-60c05e2bfff3](https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/findingaid_ware.pdf/cefe31d6-9251-48dc-acf3-60c05e2bfff3) (Consultado el 7 de marzo de 2019).

comunal en América Latina. Sus manuales sobre organización comunitaria y desarrollo de la comunidad fueron ampliamente utilizados en toda Latinoamérica. Por eso, en un seminario de Desarrollo de la Comunidad auspiciado por las Naciones Unidas en 1962, la declaró como «la trabajadora social más importante de América Latina en desarrollo y organización de la comunidad»<sup>93</sup> y publicó una serie de textos sobre esta temática basados en las notas de trabajo y materiales metodológicos de la profesora Ware.

Para el caso colombiano, la profesora Ware llega en 1953 a impartir dos seminarios en las ciudades de Medellín y Bogotá, patrocinados por el Consejo Interamericano Económico y Social de la Unión Panamericana, la Asociación de Trabajadores Sociales y el Ministerio de Educación Nacional. El primer seminario se dictó en la ciudad de Medellín en agosto de 1953 y fue dirigido a alumnos y egresados de la Escuela de Servicio Social de Medellín y dirigentes sociales que fueron invitados como observadores. El programa del seminario estuvo orientado a impartir los principios básicos, metodológicos, pedagógicos de programas de Desarrollo de la Comunidad, por lo que se enfocó en las vivencias investigativas de la profesora y el trabajo que adelantaban los estudiantes que asistieron, en algunas poblaciones en los barrios de Castilla, Las Estancias y Santa Cruz<sup>94</sup>.

Esto señalaba la profesora Ware sobre su experiencia en Medellín a una colega estadounidense:

En Medellín, tuve un seminario muy emocionante con un grupo de estudiantes de primer año sobre su actual práctica, y conferencias individuales con aquellos que tenían problemas particulares o, por ejemplo, eran los primeros estudiantes de sus ciudades en recibir capacitación y querían hablar acerca de dónde y cómo podían empezar como pioneros cuando lleguen a casa [se refiere a programas de Desarrollo de la Comunidad].

Además de esto, corrió la voz de que había un consultor en la ciudad, por lo que todo tipo de personas querían que hiciera algo por ellos: el director de Salud y Bienestar de Bogotá quería (y obtuvo) un plan para la reorganización de su ciudad, el alcalde de Medellín buscó asesoramiento sobre su plan de presupuesto para establecer un departamento de servicios sociales en el gobierno municipal y obtuvo un plan muy mejorado, que puso en práctica dos días después (...) <sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Carolina Ware, «Papers of Caroline Farrar Ware 1942-1990».

<sup>94</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 74-75.

<sup>95</sup> Anne Firor, Scott, *Pauli Murray and Caroline Ware: Forty Years of Letters in Black and White* (North Carolina: UNC Press Books, 2009), 82-83.

En la ciudad de Bogotá, la profesora Ware dictó un curso corto que se llamó «El servicio social y la vivienda», lo dictó en el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (Cinva), que fue una institución creada por el programa de Cooperación Técnica de la OEA y que tenía como función proporcionar adiestramiento a profesionales de todos los países latinoamericanos que desearan especializarse en las materias de construcción, economía, y administración de la vivienda<sup>96</sup>. El objetivo del curso era enseñar a los profesionales latinoamericanos que se estaban preparando, para que conocieran los aspectos sociales que pueden influir en los problemas de vivienda<sup>97</sup>.

Este curso en Bogotá se enfocó en enseñar tres de los métodos del trabajo social más estudiados para la época que eran: método de trabajos de casos, trabajo en grupo y organización de la comunidad. La profesora Ware hizo énfasis en este último método y seleccionó algunos ejemplos de viviendas comunales en barrios creados por los gobiernos de Brasil y Estados Unidos para los sectores marginales. De esta forma, explicó la importancia de educar a las poblaciones y construir juntas locales que les permitieran a las comunidades agenciar sus necesidades e incentivar la participación política, democrática y cultural<sup>98</sup>.

La relación que tuvo el Cinva con la profesora Ware se explica por la coyuntura diplomática de la OEA a principios de los años cincuenta, ya que esta institución pretendía expandir un modelo de desarrollo institucional que siguiera los lineamientos del New Deal, y esta agenda estuvo liderada por Alberto Lleras Camargo, Secretario General de la OEA entre los años 1948-1954<sup>99</sup>. La dirección de Alberto Lleras en la OEA procuró -aunque no lo logró- posicionar a esta organización como una entidad internacional independiente del gobierno estadounidense<sup>100</sup>, por eso, Alberto Lleras intentó promover servicios de desarrollo

---

<sup>96</sup> Caroline Ware, *El servicio social y la vivienda* (Bogotá: Centro Interamericano de Vivienda, 1953).

<sup>97</sup> David Vega-Christie, «Introducción», en *El servicio social y la vivienda*, Caroline Ware (Bogotá: Centro Interamericano de Vivienda, 1953), 7-8.

<sup>98</sup> Caroline Ware, *El servicio social y la vivienda*, 11-19 y 43-51.

<sup>99</sup> José Alberto Rivera, «El Cinva: un modelo de cooperación técnica 1951-1972» (Tesis de maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2002), 2-3.

<sup>100</sup> Como director Alberto Lleras en un primer momento de la Unión Panamericana en 1946 y luego como primer Secretario General de la OEA, impulsó tres tareas fundamentales: 1. fortalecer la unidad, darle fisionomía y poner en marcha un aparato administrativo adecuado; 2. Hacer claridad de la relaciones y diferencias entre la nueva organización que se creó en 1948 –OEA- y las Naciones Unidas y 3. Desvincular del imaginario colectivo que la OEA era una oficina más del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Para esta última misión, Lleras intentó promover programas de auto organización social y económica en todo el continente. Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA* (Bogotá: Banco de la República y Ácora Editores, 1998), 75,76 y 98-101.

económico y social en el continente. Sin embargo, fomentar estos programas significó que las Naciones Unidas vieran a la OEA como una competencia y produjo, una reducción en los presupuestos de esta última. Además, los intereses estadounidenses estaban enfocados en financiar ayuda militar para preservar la «seguridad» del hemisferio, mientras que el resto de los países latinoamericanos sí estaban interesados en elevar los niveles de vida de su población<sup>101</sup>.

Las directrices impartidas por Caroline Ware fueron acogidas en un proyecto departamental en Antioquia, guiado con los parámetros de la organización y desarrollo comunal, llamado *Junta Central de Cooperación Social Campesina*. Este proyecto estuvo dirigido por la trabajadora social Amanda Gómez en los años 1955-1956 por solicitud del Brigadier General Pioquinto Rengifo, quien era el gobernador del departamento en ese momento y se orientó en un plan piloto en siete veredas del municipio de Guatapé<sup>102</sup>. La propuesta de Gómez fue organizar a las comunidades y desplegar el siguiente programa metodológico sobre el trabajo comunal:

1. El programa por desarrollar debe nacer de la comunidad para que se pueda llenar una necesidad sentida de la comunidad.
2. Es necesario que un proyecto simple sea puesto en marcha por la comunidad para que así, el programa eche raíces desde el principio.
3. Hay que desplegar el programa sin precipitación y sin violencia, al paso que lo requiera la comunidad para que este siempre de acuerdo con él.
4. Aceptar en el desarrollo del programa la participación de distintos grupos, tanto entes interesados como personas beneficiadas.
5. Los simple objetivos del programa deben ser definidos con claridad para que los ciudadanos puedan entenderlos y seguir su desarrollo<sup>103</sup>.

La materialización de este programa piloto contó con unas reuniones de exploración previas al comienzo de las actividades planeadas por parte de los trabajadores sociales. El 20 de febrero de 1955 se congregaron 400 personas que venían de las siete veredas que conforman el municipio de Guatapé y expusieron los problemas generales en sus territorios que fueron: esterilidad del suelo, falta de agua (especialmente en las escuelas rurales), alto

---

<sup>101</sup> José Alberto Rivera, «El Cinva: un modelo de cooperación técnica 1951-1972», 29-32. Y Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 98.

<sup>102</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 76.

<sup>103</sup> La siguiente propuesta metodológica siguió todas las indicaciones que impartió Caroline Ware en su estancia en la ciudad de Medellín, Amanda Gómez fue una de las asistentes al seminario. Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 99-100

costo de los artículos que no se producen en la región, carencia de médico en la población, falta de escuelas rurales en las veredas Miraflores y Calderitas, y escasez de viviendas y mal estado higiénico en la mayoría de las existentes<sup>104</sup>. Las anteriores problemáticas fueron recogidas y expuestas por los trabajadores sociales ante la Junta Central de Cooperación Social Campesina, que estaba conformada por el gobernador y el gabinete departamental.

Esta iniciativa solo estuvo vigente por dos años y la trabajadora social Amanda Gómez, estuvo al frente del proyecto durante un año. Al final de este programa, se lograron constituir siete comités sociales, quienes se encargaron de promover y estimular los programas comunitarios en cada vereda. Dentro de los aportes materiales y educativos que dejó el proyecto se puede destacar: Fundación de centros sociales para la formación de líderes (una de maestros y otra de jóvenes de población), fundación de un centro social de madres, establecimiento de un puesto de salud, fundación de la escuela rural de Miraflores, construcción de un puente sobre la quebrada La Marina, reparación y arreglo de todos los caminos departamentales hacia los municipios colindantes, arreglo del tanque y conexiones de agua en la vereda El Rosario, y cursillo avícola en los Centros Sociales Rurales y conferencias agropecuarias con demostraciones de campo<sup>105</sup>.

Finalmente, dentro de las anotaciones más importantes que dejó Caroline Ware y que fueron los comentarios que señalaron los trabajadores sociales a cargo del proyecto piloto, fue que para la materialización de los programas de Desarrollo de la Comunidad era indispensable realizar un proceso educativo de largo aliento, que permita que la comunidad se apropie de las actividades realizadas para que continúe con el programa. Aclarando que es fundamental que sean las propias comunidades quienes impongan el tiempo y el ritmo para desarrollar estas actividades. Esta sería la única manera de generar un cambio de mentalidad e incentivar la auto-organización de las personas, adoptando las metodologías y teorías del trabajo social<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 100-101.

<sup>105</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 102-103.

<sup>106</sup> Caroline Ware, *El servicio social y la vivienda*, 43-55. Y Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 103.

## 2. Factores que incidieron en el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia

Al hablar de la consolidación del *Desarrollo de la Comunidad* en Colombia, se hace indispensable mencionar tres circunstancias que giraron a favor de la materialización de estos programas. Estos escenarios fueron: en primer lugar, un *compromiso* de las élites dominantes por buscar una salida a La Violencia y que consistía únicamente en pacificar los territorios más afectados por este conflicto. En segundo lugar, las misiones económicas de los años cincuenta, especialmente, la del Padre Le Bret quien insistió en la educación como motor del desarrollo económico y humano y, por último, los planes de rehabilitación del gobierno de Gustavo Rojas y Alberto Lleras. Los tres escenarios de alguna forma derivaron en la toma de algunas medidas reformistas para impulsar el desarrollo y superar las «dimensiones sociales» que habían generado La Violencia. A continuación, se procederá a mencionar en que fomentaron cada uno de estos escenarios para la materialización de los programas de Desarrollo Comunal.

### 2.1 Los grupos dominantes y la búsqueda de alternativas al conflicto bipartidista

En los años cincuenta del siglo XX Colombia vivió uno de los periodos más intensos que abarcó los ámbitos políticos, sociales y económicos, producto de La Violencia. Conflicto que no tiene una sola causalidad ni una explicación unitaria pero que se le vinculó directamente con la lucha de los partidos liberal y conservador, que buscaba alcanzar hegemonía y el control del Estado. De ahí que las élites colombianas vieran la necesidad de ponerle fin al conflicto bipartidista, mediante la pacificación de los territorios más afectados por La Violencia y la desactivación de las guerrillas<sup>107</sup>. Por tanto, los grupos económicos, la Iglesia católica, liberales y los sectores conservadores como el ospinismo y alzatismo, dieron respaldo al «golpe de opinión» del General Rojas Pinilla al gobierno conservador de

---

<sup>107</sup> El historiador Gonzalo Sánchez menciona que las áreas donde hubo más intensidad de la Violencia y nichos guerrilleros fueron: las zonas de reciente colonización campesina del Sumapaz y el sur del Tolima; en zonas de frontera agraria abierta y colonización inicial como los Llanos Orientales, el Magdalena Medio (en el circuito de San Vicente del Chucurí – Barrancabermeja - La Dorada - Puerto Wilches) y el Alto Sinú y San Jorge (entre los límites de Córdoba y Antioquia); y en zonas donde había una estructura agraria ya consolidada como fue el caso del Suroriente Antioqueño. Gonzalo Sánchez, «Violencia, guerrillas y estructuras agrarias», en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Editorial Planeta, 1989), 143.

Laureano Gómez en 1953<sup>108</sup>. De esta manera, las fuerzas militares accedieron al poder del Estado colombiano con el objetivo de pacificar y volver a la democracia al país.

Los laureanistas y comunistas fueron los únicos sectores que no apoyaron el ascenso al poder del general Rojas Pinilla, los demás sectores políticos creían que el gobierno militar sería breve y su misión era restablecer el orden público en las zonas más afectadas por el conflicto bipartidista y restablecer el orden constitucional<sup>109</sup>. Por consiguiente, las primeras acciones que tomó Rojas en la presidencia, fue decretar una amnistía para los miles de guerrilleros que se alzaron en armas en los Llanos Orientales, Antioquia, sur del Tolima y demás regiones. El primer año de este gobierno sucedió en relativa calma, ya que hubo un gran despliegue económico, producto de la bonanza cafetera de 1953-1954 y el campo colombiano regresaba a una relativa calma.

Sin embargo, la luna de miel en el gobierno de Rojas duró poco. En 1954 ya salía a flote el autoritarismo del gobierno, los partidos tradicionales se empezaron a ver excluidos del poder y La Violencia se había intensificado nuevamente en el sur del Tolima y Sumapaz, y se empezaba a extender a los departamentos de Caldas, Huila, Valle del Cauca, Cauca y un sector en el Carare<sup>110</sup>. Además, en este año empezaron a manifestarse problemas económicos, como el aumento de la deuda pública y la inflación; junto con la queja de los principales gremios económicos que exigían una reforma<sup>111</sup>. En consecuencia, nuevamente los grupos dominantes decidieron formar un «frente civil» que lograra el retiro de las Fuerzas Militares del poder, regresara la normalidad constitucional y democrática al país, y diera fin a La Violencia.

Los pactos de Benidorm y Sitges originaron un nuevo régimen político que se denominó Frente Nacional. Este acuerdo consolidó una relativa unión de los dirigentes liberales y conservadores y que acordaba el reparto pacífico y equitativo del Estado colombiano. Igualmente, las élites políticas lograron el apoyo de la ciudadanía colombiana, al llamarlas a participar en el plebiscito de 1957. Por esa razón, el Frente Nacional fue una redefinición estatal y la consolidación de un nuevo sistema político que, de nuevo, buscaba cerrar el ciclo

---

<sup>108</sup> César Torres del Río, *Colombia siglo XX*, 175.

<sup>109</sup> Álvaro Tirado Mejía, «Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio», en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Editorial Planeta, 1989), 108 y 113.

<sup>110</sup> César Torres del Río, *Colombia siglo XX*, 179.

<sup>111</sup> Álvaro Tirado Mejía, «Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio», 121-122.

de La Violencia. De hecho, los tres principales objetivos de la presidencia de Alberto Lleras Camargo fueron: primero, consolidar las instituciones frente nacionalistas, segundo, encontrar un modelo político de colaboración bipartidista en todas las ramas del poder político y tercero erradicar la violencia política en las áreas rurales (Valle del Cauca, Caldas, Tolima, Huila y Cauca)<sup>112</sup>.

## 2.2 Educación para lograr el desarrollo económico y humano: Misión Lebret

Como se mencionó anteriormente en este capítulo, en los años cincuenta llegaron a Colombia cuatro misiones económicas que analizaron las condiciones macroeconómicas y sociales que impedían el desarrollo en Colombia. De estas misiones, la Misión Lebret fue la única que utilizando nuevas metodologías sociológicas, concluyó que los factores que imposibilitan el desarrollo eran: «i) el débil poder de compra de las masas; ii) el espíritu de especulación, caracterizado porque las élites no invierten lo ahorrado, iii) los despilfarros, iv) el retardo de la capacidad de dirección, v) el nivel cultural de la población, vi) la poca importancia por las demandas entorno al “bien común” y vii) la no asociación de la masa y de las élites potenciales»<sup>113</sup>.

La Misión Lebret fue contratada en 1954 por el general Rojas Pinilla, por incitación de Álvaro Ortiz Lozano, director del Comité Nacional de Planeación. En consecuencia, el gobierno colombiano, contrató al instituto francés *Centro de Investigación Economía y Humanismo* y que dirigía el sacerdote dominico Joseph Lebret. La misión debía realizar un diagnóstico de las necesidades de la población y un análisis de la situación económica del país, para que el Estado colombiano pudiese tomar las medidas correspondientes en materia de planeación. La singularidad de este escrito estuvo en que los académicos dieron un protagonismo a las condiciones sociales de la población colombiana y por eso estudiaron y visitaron cuarenta y tres comunidades rurales y trece urbanas<sup>114</sup>.

La misión realizó un estudio entre diciembre del 1954 y junio de 1956, el informe arrojó estadísticas sobre las condiciones que suscitaban el subdesarrollo en Colombia y subrayó en

---

<sup>112</sup> Gabriel Silva Lujan, «Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la opresión», en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Editorial Planeta, 1989), 211.

<sup>113</sup> Julián Gómez Delgado, «El problema del desarrollo y las misiones económicas internacionales en Colombia, 1949-1958» (Tesis de pregrado en Economía, Universidad de los Andes, 2014), 22.

<sup>114</sup> Robert Karl, *La paz olvidada. Políticos, letrados, campesinos y el surgimiento de las Farc en la formación de la Colombia contemporánea* (Bogotá: Librería Lerner, 2018), 41.

el «egoísmo hermético» de las élites dominantes. Por lo que los asesores de Rojas, aterrados, ocultaron el informe<sup>115</sup> y fue solamente entregado en 1958 al presidente Alberto Lleras, con el nombre de *Estudios sobre las condiciones de desarrollo en Colombia*. El historiador estadounidense Robert Karl, afirma que el informe Le Bret jugaría un papel importante en los debates sobre desarrollo y subdesarrollo en los años sesenta y se constituyó en una guía que alimentó las decisiones reformistas y medidas desarrollistas durante el Frente Nacional<sup>116</sup>.

### 2.3 Planes de rehabilitación 1954 y 1958

Como ya se ha manifestado, uno de los objetivos principales de la presidencia de Rojas Pinilla era reconstruir económicamente las zonas afectadas por la Violencia, para ello asignó a su hija María Eugenia Rojas de Moreno, como directora de la recién creada Secretaria Nacional de Asistencia Social (Sendas). En ese sentido, Sendas invirtió una gran cantidad de las ganancias obtenidas durante la bonanza cafetera en una serie de programas sociales, que consistían en la construcción de hospitales, proyectos de vivienda y ayuda directa a las víctimas de La Violencia<sup>117</sup>. También, el gobierno de Rojas creó la oficina de Rehabilitación y Ayuda que suministró auxilios individuales y familiares en las zonas de mayor intensidad del conflicto, por ejemplo, en mayo de 1954 el gobierno había entregado un total de \$10.548.882 pesos para ayudar a la recuperación de los llanos orientales<sup>118</sup>.

Sin embargo, Rojas Pinilla no se diferenciaba mucho de su antecesor Laureano Gómez, de hecho, apenas asumió la presidencia dio rienda suelta a su anticomunismo y que produjo devastadoras consecuencias en las poblaciones del suroriente del Tolima y el Sumapaz en Cundinamarca<sup>119</sup>. Además, el crecimiento de los «padrinazgos militares» que eran una forma de clientelismo militar y estatal, hizo que muchas zonas intentaran ser reconocidas como zonas afectadas por La Violencia, para poder recibir ayuda económica inmediata, rebajas de

---

<sup>115</sup> Robert Karl, *La paz olvidada*, 41.

<sup>116</sup> Robert Karl, *La paz olvidada*, 42.

<sup>117</sup> James Henderson, *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez, 1889-1965* (Medellín: Universidad de Antioquia, 2006), 540.

<sup>118</sup> Vernon L. Fluharty, *La danza de los millones. Régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)* (Bogotá: Áncora Editores, 1981), 292-293.

<sup>119</sup> Al igual que Laureano Gómez, el general Rojas Pinilla culpaba de todos los problemas sociales que ocurrieron en Colombia, especialmente el de la Violencia a los comunistas. Por ejemplo, en 1954 el ejército atacó a unos campesinos desarmados cerca del municipio de Villarica, acusándolos de comunistas. Los exagerados ataques del ejército colombiano en las poblaciones del sur del Tolima y el Sumapaz, ocasionaron que miles de campesinos abandonaran sus hogares y se desplazaran a las montañas o perdieran la vida. James Henderson, *La modernización en Colombia*, 542-543.

impuestos o condonación de deudas y reconstrucción de infraestructura. Para esto, el peso de los nombramientos militares en las direcciones departamentales hizo que el presupuesto del Ministerio de Guerra se canalizara hacia las regiones de Antioquía, Atlántico, Caldas, Chocó, Huila, Valle del Cauca, Magdalena y Córdoba<sup>120</sup>.

Finalmente, el paso de Rojas Pinilla por la presidencia logró que los dirigentes liberales y conservadores se unieran para sacar a la dictadura de la presidencia, pero, el regreso a los lineamientos constitucionales no significó que se frenaran las consecuencias económicas y sociales que desataba La Violencia, por consiguiente, el reto político del Frente Nacional era encontrar las condiciones que restablecieran el orden<sup>121</sup>. Para atender directamente las zonas de conflicto, en 1958 el presidente Alberto Lleras creó la Comisión Especial de Rehabilitación, que era una especie de consejo de ministros y debía establecer las causas de La Violencia y sugerir medidas para terminar con ella y recuperar la paz<sup>122</sup>.

Siguiendo algunos consejos del informe del padre Lebret, la Comisión creó catorce equipos polivalentes que debían trabajar en aspectos de economía, administración, educación, vías y deportes. Estos equipos trabajaron en los municipios de Génova y Riosucio en el departamento de Caldas; Ataco, Chaparral, Dolores, Líbano y Rioblanco en Tolima; Caicedonia, Ceilán y Ulloa en el Valle del Cauca; Páez en el departamento del Cauca y Aipe, Baraya y Colombia en el Huila. En cada uno de estos departamentos, la comisión junto con el Instituto de Crédito Territorial, la Caja de Crédito Agrario, el Banco Popular y Fondos Ganaderos de los departamentos, otorgaron créditos para la construcción de viviendas a los sectores más desfavorecidos en zonas de violencia, además, se adelantó una colonización dirigida para los campesinos desposeídos de tierra<sup>123</sup>.

El plan de Rehabilitación solamente estuvo vigente hasta diciembre de 1960, este demostró las magnitudes de los problemas sociales que enfrentaba el país y dio parte a los gobiernos del Frente Nacional las dificultades que debía atender el Estado en materia administrativa, financiera y política. Como manifiesta el historiador Gonzalo Sánchez «la importancia del

---

<sup>120</sup> César Torres del Río, *Colombia siglo XX*, 177-178.

<sup>121</sup> Gonzalo Sánchez. «Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional», *Análisis político*, no 4, (1988): 21.

<sup>122</sup> Esta comisión estaba integrada por el ministro de Gobierno y era quien la presidía, junto con los ministros de Justicia, Guerra, Salud Pública, Educación, Obras Públicas, Agricultura y un Consejo Presidencial. Gonzalo Sánchez. «Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional», 21-22.

<sup>123</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979* (Bogotá: Digidec, 1980), 20.

Plan de Rehabilitación radicaba no tanto en los resultados que podía demostrar sino en el cumulo de problemas que contribuía a revelar»<sup>124</sup>. Las Juntas de Acción Comunal fueron una forma más elaborada de control social, que nacieron con el del Frente Nacional, pero que tomaron mayor trascendencia en las políticas del gobierno colombiano a partir de 1960-1961. Es decir, los problemas descubiertos por la Comisión de Rehabilitación tuvieron que ser atendidos por la Acción Comunal. A continuación, se presentará como surge este programa de Desarrollo de la Comunidad y se demostrará como estuvo vinculado estrechamente con las tres dimensiones expuestas.

### 3. Gabriel Kaplan y la determinación de institucionalizar la Acción Comunal en Colombia:

Así como fue necesario mencionar a Caroline Ware para el comienzo de los programas de Desarrollo Comunal en Colombia y toda América Latina a comienzos de los años cincuenta, la consolidación del programa de Acción Comunal en Colombia está estrechamente relacionada con el estadounidense Gabriel Kaplan. Kaplan fue un político que colaboró como asesor de varios congresistas republicados del estado de Nueva York en los años cuarenta. Durante la Segunda Guerra Mundial fue el jefe de personal en el depósito de reemplazo de la Fuerza Aérea para las zonas del sureste asiático y al regresar a Estado Unidos después de la guerra, vuelve a ser asesor político hasta 1951, cuando es enviado como analista político del programa «Committee for a Free Asia» a Filipinas<sup>125</sup>.

El programa Committee for a Free Asia fue una oficina adscrita a la CIA y creada en 1951, tenía como propósito adiestrar líderes asiáticos que fueran amigables con los Estados Unidos para que influyeran en los países comunistas de Asia. Para eso, crearon Radio Free Asia y así influir en las elecciones políticas de estos países, también, para *ayudar* a los trabajadores locales, jóvenes docentes, mujeres y otros grupos que fueran objetivos de largo alcance y proyección de líderes locales<sup>126</sup>. Dentro de este programa, Gabriel Kaplan -como agente de la CIA- es enviado a Filipinas para observar e informar sobre las elecciones de 1951, al año

---

<sup>124</sup> Gonzalo Sánchez. «Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional», 24.

<sup>125</sup> Nakano. Satoshi, «Gabriel L. Kaplan and US involvement in Philippine electoral democracy: A tale of two democracies», *Philippine studies* 53, no. 2 (2004): 153.

<sup>126</sup> «Committee for a Free Asia», 13 de diciembre de 1951, CIA, Special Collection, Nazi War Crimes Disclosure Act, [https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DTPILLAR%20%20%20VOL.%201\\_0085.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DTPILLAR%20%20%20VOL.%201_0085.pdf).

siguiente regresa a trabajar con el gobierno filipino en la instalación de procesos democráticos y en 1953 asesora la campaña de Ramón Magsaysay<sup>127</sup> para que obtuviera la presidencia<sup>128</sup>.

En la presidencia de Ramón Magsaysay, Gabriel Kaplan con ayuda de la *Cooperative for American Relief Everywhere* y algunas empresas privadas como, Coca Cola, continuó en 1953 con la creación de centros comunales en las ciudades de Mabalacat, Pampanga, Marbel y Cotabato; para 1956 había creado ocho más<sup>129</sup>. La idea de Kaplan era que los centros comunales funcionaran como espacios de formación educativos para adultos, en programas de capacitación en saneamiento para la construcción de baños, la fabricación de bloques de cemento y demás necesidades de las poblaciones locales. Estos programas comunales respondían ante la idea de erradicar las condiciones o factores donde prospera el comunismo como: la pobreza, la insalubridad, la ignorancia y falta de oportunidades para la participación ciudadana<sup>130</sup>.

Las ayudas prestadas a las comunidades beneficiaron y formaron un total de casi 250.000 líderes locales en Filipinas. Gabriel Kaplan insistiría en los años cincuenta y sesenta que el desarrollo comunitario no es una especie de filantropía pública que proporciona servicios sociales, sino que era la oportunidad de formar líderes locales con orientación democrática, a través de la construcción de un canal de comunicación en dos vías, entre los ciudadanos y el gobierno central<sup>131</sup>. Estas experiencias de Desarrollo Comunal en Filipinas, Gabriel Kaplan las compartió en Colombia en el Palacio de San Carlos a finales de los años cincuenta,

---

<sup>127</sup> Ramón Magsaysay fue secretario de defensa del presidente Elpidio Quirino (1948-1953), se convirtió en un apoyo importante del gobierno estadounidense al combatir hasta la desmovilización en 1954 del brazo armado del partido comunista filipino, Hukbalahap. Al asumir la presidencia Magsaysay en 1953, se convierte en el portavoz del anticomunismo y de la Guerra Fría en el sureste asiático. Eva-Lotta E., Hedman, y John Thayer Sidel, *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century: Colonial Legacies, Post-Colonial Trajectories* (Londres: Routledge, 2000), 21-22.

<sup>128</sup> Nakano. Satoshi, «Gabriel L. Kaplan and US involvement», 153.

<sup>129</sup> El Desarrollo Comunal en Filipinas comenzó en 1948 con la construcción de las primeras escuelas comunales y que operaban como centros en «función de las necesidades y recursos de la comunidad, además desarrollaban actividades de educación de adultos e iniciaban proyectos que condujeran a un mejoramiento general de la vida comunal». Unesco, *La educación para el Desarrollo de la Comunidad, bibliografía selecta* (París: Unesco, 1952), 15-16.

<sup>130</sup> Nakano. Satoshi, «Gabriel L. Kaplan and US involvement», 165-166.

<sup>131</sup> Nakano. Satoshi, «Gabriel L. Kaplan and US involvement», 167.

entre los años 1956-1958 aproximadamente<sup>132</sup>, y que impulsaron a la institucionalización del *Desarrollo Comunal* en la Ley 19 de 1958.

#### 4. Consolidación e institucionalización de la Acción Comunal 1958-1959

En el capítulo anterior se señalaba que durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, hubo una agenda impulsada por organismos internacionales, gobiernos del primer mundo, Iglesia Católica, empresas privadas y gobiernos latinoamericanos por establecer una agenda para el desarrollo. La Ley 19 de 1958 respondió a estos intereses nacionales e internacionales por organizar el Estado colombiano a comienzos del Frente Nacional y establecer las condiciones de planificación para promover el desarrollo comunal y económico. Es por eso, que en varios países de América Latina utilizaron esta dinámica — formular una ley— para impulsar el desarrollo económico, por medio de la creación de una entidad descentralizada y que cumpliera con las tareas de planear y proyectar la economía nacional según las necesidades de cada país. Y para el desarrollo comunal era fundamental impulsar una reforma agraria y promover una institución que motivara la participación popular para organizarse y resolver las necesidades básicas de las comunidades.

##### 4.1 Ley 19 de 1958, una nueva estatalidad en Colombia

La reconfiguración estatal en este periodo es mérito del estadista y arquitecto del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo. La ley 19 de 1958 y que tiene por nombre «sobre reforma administrativa», responde a las necesidades que formuló Alberto Lleras al asumir la presidencia ese mismo año. Justamente, en el discurso de posesión a la presidencia el 7 de agosto de 1958 ante el Congreso de la República, expone cuatro problemas globales que afronta el país después de la dictadura y La Violencia. El primero, es la crisis económica que vive el país ante la caída de los precios internacionales del café, el derroche económico del gobierno anterior y la necesidad de planificar la economía del país para los años venideros. El segundo tema, es organizar la carrera administrativa de los trabajadores públicos en beneficio de la nación y no de intereses partidistas particulares. El tercer ítem, es la

---

<sup>132</sup> Es difícil establecer la fecha exacta que visitó Kaplan por primera vez Colombia, según el sociólogo Orlando Fals Borda, Kaplan estuvo en el Palacio de San Carlos compartiendo unos documentales sobre el proceso de Desarrollo Comunal en Filipinas. Esta experiencia según Fals, abrió la posibilidad de comenzar el programa de Acción Comunal en Colombia. Orlando Fals Borda, Ismael Márquez y Nina Chávez, *Acción Comunal en una vereda colombiana: su aplicación, sus resultados y su interpretación* (Bogotá: Universidad Nacional, 1960), IV.

descentralización política del Estado, y cuarto y último punto, es la despolitización de las fuerzas armadas.

Sobre la descentralización política, Alberto Lleras en su discurso deja concebida la institucionalización del proyecto de Acción Comunal:

Sin ruido, sin prisa y sin pausa, el Gobierno intentará que la nueva política de los dos partidos implique una alteración sustancial y favorable para la inmensa mayoría de los colombianos, los más pobres, los desamparados y los afligidos por las consecuencias del desorden institucional y económico. *La sistemática descentralización de servicios para llevar hasta la última célula municipal, con el propósito de vigorizar y hacer más responsable a la comunidad del manejo de sus intereses inmediatos, será una de nuestras más intensas preocupaciones. Como cura contra la violencia, el caciquismo y la miseria, no encuentro que haya mejor prescripción.* Las aldeas colombianas y aún los municipios populosos son hoy focos de desempleo, de ocio, de intriga, y, en no pocos casos, de crimen organizado con la complicidad de autoridades subalternas. Elevar en todo el país, vertical y rápidamente, el nivel intelectual y moral de los agentes del Gobierno, exigiendo a personas con autoridad personal y rodeadas de respeto, que presten un servicio excepcional como funcionarios públicos, al menos mientras la República regresa a sus cauces normales, parece ser imperiosa necesidad de las circunstancias presentes (...) Creo que es ya tiempo de que Colombia entre, por fin, a una auténtica era republicana, en que haya más confianza en las instituciones y menos en los hombres, más fe en las leyes que en las calidades mudables y fulgurantes de los caudillos<sup>133</sup> [subrayado propio].

Posteriormente a la de agosto de 1958, el presidente Lleras y el Ministro de Gobierno, Guillermo Amaya Ramírez, empezaron a redactar el borrador de la Ley cuyo nombre sería *Sobre Reforma Administrativa* y que presentaron el 4 de septiembre en 1958 a la Comisión Tercera Constitucional del Senado. Como ponente de la ley fue designado el senador conservador Aníbal Vallejo, quien manifestó en la ponencia para el primer debate en el Senado, «que esta reforma no es fruto de la improvisación, ella trata de concretar temas ampliamente discutidos y analizados por expertos, y algunos de ellos con antecedentes administrativos»<sup>134</sup>. La ponencia del senador Vallejo apoya cada uno de los artículos que compone el borrador de la ley, ya que manifiesta que esta es producto de las misiones

---

<sup>133</sup> Alberto Lleras Camargo, «Palabras pronunciadas al tomar posesión de la Presidencia de la República el 7 de agosto de 1958», citado en Hernán Valencia Benavides, comp, *Discursos y mensajes de posesión presidencia. Volumen VII, Tomo II* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1983), 299-300.

<sup>134</sup> Aníbal Vallejo Álvarez, «Ponencia para primer debate del proyecto de ley “sobre reforma administrativa», septiembre 1958, citado en Senado de Colombia, *Historia de las leyes: legislatura de 1958* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1959), 433.

económicas que estudiaron las condiciones sociales y económicas de Colombia como las misiones Currie y la del padre Lebret.

Sobre la descentralización el senador Vallejo expone:

La descentralización, no puede limitarse, como algunos la entienden, a una mayor participación de los Departamentos en las rentas nacionales, o de los municipios en las rentas departamentales, y a una autonomía de acción más o menos halagadora pero más o menos ineficaz (...) *En este sentido la cooperación comunal es de una importancia y de una urgencia extraordinaria. A través de ella puede el Estado realizar, si lo quiere y se propone hacerlo, uno de los más bellos programas en beneficio de las clases campesinas.* Quienes vivieron épocas menos turbias de la historia colombiana, podrán dar testimonio de cómo, en numerosas regiones del país, los campesinos resolvían sus problemas de vivienda, agua y caminos, por el sistema de convites, en que un grupo de vecinos de una vereda hacía causa común entre sí para reparar o construir la casa del compañero o el acueducto común, o el camino de vereda, sin más retribuciones que la certeza de que sus vecinos de vereda les prestaran igual servicio cuando a ellos correspondiera el turno de la necesidad (...)

*El campesino colombiano es todavía bueno en casi su totalidad y yo tengo la certeza de que si el Gobierno lo ayuda directamente a través de juntas de cooperación vecinal, suministrándole solamente los elementos que no están a su alcance por falta de recursos, y una dirección no muy técnica sino más bien práctica, él mismo se encarga de resolver su problema de vivienda con la ayuda de sus vecinos.* Y un hogar así construido con la cooperación de todos, no será un hogar conservador ni un hogar liberal sino algo efectivamente ligado a un esfuerzo colectivo, hasta el cual seguramente no llegara la violencia, porque en torno a él se crearían nuevos nexos de solidaridad humana<sup>135</sup> [subrayado propio].

El proyecto de ley «sobre reforma administrativa» fue aprobado sin mayores modificaciones en el Senado y Cámara de Representantes el 25 de noviembre de 1958, bajo la sanción de ley 19 de 1958. En efecto, la ley tuvo como objetivo dotar al país de una nueva administración moderna, eficaz y con capacidad de prever el desarrollo general de la Nación. Por ello, la ley se dividió en cuatro partes: lo concerniente a los órganos de dirección económica y planeación, del servicio civil y la carrera administrativa, ordenamiento racional de los servicios públicos y descentralización y tutela administrativa. Sustancialmente, contempla la creación de dos nuevos departamentos administrativos, que eran el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación), que cumplía funciones de asesoramiento, estudio y recomendación de la política económica nacional; y el Departamento Administrativo de Servicio Civil (hoy

---

<sup>135</sup> Aníbal Vallejo Álvarez, «Ponencia para primer debate», 440-441.

Comisión Nacional del Servicio Civil). Además, se crea la Escuela Superior de Administración Pública (Esap) con el interés de crear una universidad estatal que formara, capacitara y preparara el personal administrativo del servicio público.

Los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 19 hablan explícitamente sobre la institucionalización de la Acción Comunal, haciendo referencia a la creación de «juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que (se) organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos consejos 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»<sup>136</sup>. Dentro de las tareas que deben realizar estas juntas de vecinos estipuladas en la ley están<sup>137</sup>:

- 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.
- i) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura.

Y los compromisos que el gobierno adquiere para ejecutar este programa y que se estipularon en la ley son<sup>138</sup>:

- 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 las materias en el mismo artículo contempladas.
- b) Establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones que se creen 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 la obligación para los propietarios de fincas, de mantener escuelas en proporción al número de trabajadores de su dependencia.

---

<sup>136</sup> Ley 19 de 1958, del 25 de noviembre. Sobre la administración pública. Diario Oficial 29835.

<sup>137</sup> Artículo 23, Ley 19 de 1958, del 25 de noviembre

<sup>138</sup> Artículo 24, Ley 19 de 1958, del 25 de noviembre

- 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.
- 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.

De lo anterior, se puede deducir dos aspectos sobre el desarrollo de esta ley. Primero, si fue una apuesta del primer gobierno del Frente Nacional por reorganizar y reconfigurar el Estado colombiano. Porque, de las primeras tareas que tenía esta coalición política, era articular las instituciones gubernamentales para que respondieran a las exigencias de una sociedad en proceso de modernización. Esto sin desconocer los intereses de la clase dominante, que después de lograr una unidad parcial entre un sector emergente de la burguesía con los terratenientes, necesitaba un fructífero crecimiento de la economía para maximizar las ganancias de la exportación cafetera y la producción industrial<sup>139</sup>.

El politólogo Francisco Leal Buitrago señala que el Frente Nacional intentó construir una nueva funcionalidad de las instituciones estatales a través de dos frentes, que fueron: la modernización del aparato estatal y la estabilización de la economía dominante. Por tanto, el Estado tuvo un crecimiento cuantitativo (en 1957 el personal administrativo del Estado colombiano era de 130.000 empleados y en 1972 había medio millón de funcionarios públicos), y también respondió a la necesidad de abrir nuevos espacios sociales para las clases sociales emergentes —clase media—, derivadas del desarrollo del capitalismo. Es decir, el desarrollo capitalista potenció y exigió un crecimiento estatal<sup>140</sup>, que significó, la creación de nuevos departamentos administrativos como entes fiscalizadores y de control para atender a la nueva burocracia administrativa<sup>141</sup>.

El segundo frente que advierte el profesor Leal Buitrago es la estabilización económica y que estuvo influenciada por los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el BID. Así, el primer gobierno del Frente Nacional creó el Departamento Administrativo

---

<sup>139</sup> Francisco Leal Buitrago «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización?», 447-448.

<sup>140</sup> Francisco Leal Buitrago «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización?», 450-451.

<sup>141</sup> La ley 19 de 1958 estuvo encaminada en esta dirección, al establecer nuevas directrices sobre la carrera administrativa pública, además de la creación de un departamento administrativo encaminado a este sector - Departamento Administrativo de Servicio Civil- y la creación de una institución educativa enfocada en la preparación, formación y capacitación de este personal -Esap-.

de Planeación y Servicios Técnicos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y la política monetaria quedó delegada en un organismo de carácter técnico como la Junta Monetaria, intentado separar la política bipartidista de la política económica, aunque la materialización de la política económica seguía dependiendo de las decisiones del ejecutivo y el legislativo<sup>142</sup>.

El segundo legado de la Ley 19 de 1958 como lo identifica el historiador Robert Karl, fue impulsar un régimen desarrollista y ciudadano, basado en el traspaso de ciertos servicios públicos del gobierno a las Juntas de Acción Comunal<sup>143</sup>. En suma, el Estado colombiano reconocía sus limitaciones gubernamentales y dotaba a la ciudadanía de organización política y económica. En este sentido, esto decía Alberto Lleras Camargo en febrero de 1959:

«Por eso hay que buscar otras acciones, más rápidas, más directas, menos costosas, que vayan paralelamente a la Estado (...) el Gobierno cree que a las comunidades campesinas hay que llevar una acción diferente y más activa que la que el Estado puede lograr, fomentando, hasta el máximo, la capacidad de cooperación y de solidaridad de las gentes. La cooperación de los vecinos de cada Municipio, bajo la dirección de sus conductores naturales, para promover una vida nueva y mejor, es una necesidad de orden público social»<sup>144</sup>;

En ese orden de ideas, a las Juntas de Acción Comunal se les asignó en principio dos propósitos. Por un lado, llevar el Estado a las regiones más azotadas por La Violencia, bajo la perspectiva de los dirigentes políticos, de que los campesinos necesitaban *aliviar, distraerse* y encontrar la *cura* a las cargas del conflicto de la última década. Y, por otro lado, este tipo de organización agenciaba el desarrollo comunitario a través de la organización de las poblaciones, cuyos miembros eran elegidos democráticamente y contribuirían con dinero y mano de obra para realizar las obras de infraestructura que necesitaba cada comunidad. Además, fue un medio que encontró el gobierno central para relacionarse directamente con la población civil después de La Violencia, gracias a una especie de *micropacto pro-desarrollo*, donde las juntas vecinales ponían la mano de obra y el Estado los recursos de infraestructura.

---

<sup>142</sup> Francisco Leal Buitrago «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización?», 452.

<sup>143</sup> Karl insiste que la Ley 19 de 1958 fue igual de importante a la Ley 135 de 1961 sobre la reforma agraria. De hecho, la primera de estas leyes reconocía las limitaciones gubernamentales del Estado colombiano y por eso dotaba de participación social y política a las juntas vecinales. Robert Karl, *La paz olvidada*, 175-176.

<sup>144</sup> «La clase campesina», discurso de Alberto Lleras Camargo, 22 de febrero de 1959, en *El primer gobierno del Frente Nacional Vol. I*, Alberto Lleras Camargo (Bogotá: Imprenta Nacional, 1960), 264-265.

## 5. La Acción Comunal bajo el Ministerio de Educación, 1958-1960

Hasta el momento se ha presentado cómo se institucionalizó el programa de Acción Comunal por medio de la Ley 19 de 1958. Ahora, se mostrará la estructura que utilizó la presidencia de Alberto Lleras para construir e impulsar este proyecto. Antes de presentar lo mencionado, es indispensable señalar que como el Desarrollo Comunal era un proyecto internacional, había diferentes fórmulas o maneras de poner en marcha estos programas. Dentro de las discusiones más sobresalientes de la época, se presentaba el Desarrollo de la Comunidad como la única solución a los problemas sociales, económicos y culturales que vivían las poblaciones rurales del tercer mundo. Otros estudios afirmaban que era necesario incentivar otras actividades de diversificación de las economías locales junto con medidas generales de planificación nacional, para asegurar la efectividad del programa. Por eso, sugerían acompañar estos programas con políticas de reforma agraria y preparación técnica a los gobiernos frente al rápido crecimiento de los programas comunales.

Naciones Unidas en 1962 proponía desarrollar un Plan Nacional Global, en donde el Desarrollo de la Comunidad sólo ocupaba una parte integral del mismo y cumplía la misión de estimular tareas de carácter democrático. También recomendaba que los gobiernos debían enfocar los proyectos escogidos por las comunidades acorde a las líneas generales de los planes nacionales. De manera que:

«los planes comunales son primeramente esbozados por los representantes del pueblo, con previa consulta con toda la comunidad y con la asesoría técnica del personal de las agencias gubernamentales. Estos planes comunales son incorporados a los planes de desarrollo económico provinciales, los que a su vez, son tomados en cuenta para la formulación del plan nacional»<sup>145</sup>.

Por tanto, Alberto Lleras sabía que impulsar un proyecto nacional de Acción Comunal tendría que ser acompañado de otras medidas complementarias que aseguraran una mayor efectividad. Posteriormente, en 1959 se emitieron dos decretos para reglamentar el programa: el decreto 0239 sancionado el 31 de enero de 1959, designaba a la oficina de planeación del naciente Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, para promover la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas

---

<sup>145</sup> Naciones Unidas, *Reunión de trabajo sobre organización y evaluación*, 9.

respectivas, también asesorar a las oficinas de planeación regional, departamental y municipal en todo lo concerniente a las disposiciones del artículo 23 de la ley 19 de 1958<sup>146</sup>.

El decreto 1761 fue sancionado el 25 de junio de 1959, establecía la creación de la División de Acción Comunal adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de dirigir campañas de Acción Comunal en todo el país, coordinar la preparación de todo el personal e instituciones vinculadas para la expansión del programa y organizar la divulgación de las ideas, doctrinas y técnicas del desarrollo comunal<sup>147</sup>. Sin embargo, al vincular este programa al Ministerio de Educación ponderó como prioridad alfabetizar a la población adulta del país, ya que para 1959, Colombia contaba aproximadamente con trece millones de habitantes, de los cuales solo 650.000 personas se consideraban suficientemente educadas, tres millones de personas habían estudiado al menos tres años de primaria y más de seis millones eran totalmente analfabetos<sup>148</sup>. En consecuencia, esta dependencia estaba dividida en tres secciones: Sección de alfabetización y educación fundamental, sección de enseñanza y adiestramiento, y sección de operación y evolución<sup>149</sup> (ver tabla 4).

De manera que, el primer programa impulsado en la División de Acción Comunal en 1959 fue extender cursos en las bibliotecas públicas, guarniciones de policía, cuarteles del ejército, en las cárceles, en las sociedades y salas de San Vicente de Paul, en las concentraciones parroquiales, instituciones de bienestar social, en los clubes y en establecimientos de educación, por medio de la *Campaña de Alfabetización Nacional* y que estuvo orientada en primer lugar a las edades de 15 y 25 años<sup>150</sup>. Entonces, como primera medida se nombraron 17 Coordinadores de Alfabetización en colaboración con las Secretarías Departamentales e Intendenciales y a quienes se les dictó un *Curso para Dirigentes Nacionales de Alfabetización*, en la ciudad de Bogotá del 1 al 18 de julio de 1959<sup>151</sup>. El curso para dirigentes

---

<sup>146</sup> Decreto 0239 de 1959, del 31 de enero. «Por el cual se determinan el personal y funciones del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos». Diario Oficial 29870.

<sup>147</sup> Decreto 1762 de 1959, del 25 de junio. «Por el cual se crea la División de Acción Comunal, y se dictan normas para su funcionamiento». Diario Oficial 29994.

<sup>148</sup> Ministerio de Educación Nacional, Colombia, *Memoria del Ministerio de Educación al Congreso de 1959* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1959), 9.

<sup>149</sup> Ministerio de Educación Nacional, Colombia, *Memoria del Ministerio*, 46.

<sup>150</sup> Ministerio de Educación Nacional, Colombia, *Memoria del Ministerio*, 39-40.

<sup>151</sup> El curso también estuvo dirigido a profesores y alumnas de la Universidad Pedagógica Femenina, Inspectores Departamentales e Intendenciales, Supervisores del Distrito Especial de Bogotá, Representantes de las Universidades de Bogotá, Representantes de los colegios privados y oficiales de Bogotá, alumnos de cursos superiores, alumnos de la Escuela Superior de Orientación Rural Femenina y profesores de Bogotá. Ministerio de Educación Nacional, Colombia, *Memoria del Ministerio*, 188.

tuvo dos finalidades: primero, informar a los asistentes sobre las técnicas de alfabetización y educación de adultos y segundo, coordinar la Campaña Nacional de Alfabetización en todo el país, la cual tendría dos etapas: constitución de las Juntas Cívicas de Alfabetización y organización de los cursos para alfabetizadores voluntarios<sup>152</sup>.

**Tabla 4 - Funciones de la dependencia de Acción Comunal adscrita al Ministerio de Educación en 1959.**

<b>Dependencia</b>	<b>Funciones</b>
<b>Dirección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigir la Campaña de Acción Comunal según los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 19 de 1958.</li> <li>• Coordinar la acción de los ciudadanos, de las dependencias y de los empleados de la Nación, de los Departamentos, de los Territorios Nacionales, de los Municipios y de los establecimientos públicos y privados, en cuanto pueda utilizarse en campañas de acción comunal</li> </ul>
<b>Sección de Alfabetización y Educación Fundamental para Adultos</b>	<p>Dirigir, dentro de las campañas de acción comunal, lo pertinente a la alfabetización y educación fundamental de los adultos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la formación de las Juntas y vigilar su funcionamiento.</li> </ul>
<b>Sección de Enseñanza y Adiestramiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar la preparación de los funcionarios de que trata y del personal que se vincule a la campaña de alfabetización</li> </ul>
<b>Sección de Operación y Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar los resultados obtenidos e impulsar los procedimientos que hayan dado mejores resultados, y crear estímulos que encaucen el esfuerzo ciudadano hacia objetivos concretos de mejoramiento individual y colectivo.</li> <li>• Vigilar y dirigir la labor de los funcionarios que se ocupen de las campañas de acción comunal.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Decreto 1762 de 1959, del 25 de junio. «Por el cual se crea la División de Acción Comunal, y se dictan normas para su funcionamiento». Diario Oficial 29994.

El cuadro no. 4 muestra las primeras funciones que se establecieron a las cuatro dependencias adscritas a la división de Acción Comunal. Así, la sección de alfabetización y educación fundamental para adultos establecía quienes podían constituir las juntas vecinales y señalaba: además de la representación de vecinos que se escogieran en los consejos municipales, en las juntas tendría participación funcionarios de varias dependencias nacionales, departamentales, intendenciales y municipales, junto con el personal técnico vinculado por algún convenio del Gobierno Nacional con empresas privadas o mixtas, la Iglesia, la ayuda de las sociedades de mejoras públicas, de las organizaciones sindicales, de

<sup>152</sup> Ministerio de Educación Nacional, Colombia, *Memoria del Ministerio*, 188.

entidades privadas que deseen vincularse a esta obra, y de la ciudadanía en general<sup>153</sup>. Lo que era indispensable, es que todo personal adscrito a una junta debía tener algún conocimiento y adiestramiento del Programa Nacional de Acción Comunal<sup>154</sup>.

Para impulsar masivamente el programa de Acción Comunal, el Ministerio de Educación dispuso hacer alianzas con universidades públicas y privadas para organizar cursos de capacitación en la labor comunal, ayudándose del material radiodifusor, cinematográfico y cartillas otorgadas por la Unesco y la OEA. Igualmente, el Ministerio dispuso que a partir de 1960 todos los planes de estudios universitarios tendría que tener una instrucción básica de desarrollo comunal, también los cursos dictados a los empleados públicos, militares y policía nacional debían prepararse y cooperar en la campaña de Acción Comunal.

En las declaraciones del ministro de educación, Abel Naranjo Villegas y como lo había expuesto Alberto Lleras en 1959, el propósito de impulsar este programa de Desarrollo Comunal era incorporar a la sociedad en la solución de sus problemas más inmediatos. Esto señalaba el ministro en una entrevista para el Tiempo en junio de este año:

«como síntesis de lo que es el espíritu de Acción Comunal podría decirse que es el de romper con el círculo vicioso de muchas comunidades que esperan todo del Estado y, a la vez, otras en que el Estado espero todo de la comunidad. Creo que este instrumento legal que se ha creado en el ministerio va a servir para coordinar todos los esfuerzos de comunidad en la solución de sus problemas y ayudar a su solución, mediante ayuda técnica y económica, evaluado los esfuerzos de cada grupo»<sup>155</sup>.

No obstante, las directrices del Ministerio de Educación sólo estuvieron direccionadas a impulsar la campaña de Alfabetización Nacional, por eso estableció una paga de: i) 50 mil pesos a cada municipio y departamento que haya desarrollado la mejor campaña de Acción Comunal, de alfabetización y educación fundamental para adultos, ii) 20 mil pesos para la organización oficial que haya incentivado más este programa y iii) dos premios de 5 mil pesos a cada maestro que haya realizado la mejor campaña individual de alfabetización de

---

<sup>153</sup> Decreto 1762 de 1959, del 25 de junio. «Por el cual se crea la División de Acción Comunal, y se dictan normas para su funcionamiento». Diario Oficial 29994

<sup>154</sup> Las Juntas de Alfabetización, en todos los Municipios del país, debían estar integradas por: el cura Párroco, el Alcalde, el Jefe del grupo escolar, tres representantes elegidos por la comunidad. Los técnicos de las entidades que cooperaran en esta campaña participarían en las deliberaciones de las Juntas cuando el Gobierno lo considerara conveniente. Consecuentemente, las Juntas de Alfabetización tenían como misión promover la integración de las autoridades y de la sociedad en favor de la educación fundamental de los adultos. Decreto 1762 de 1959, del 25 de junio. «Por el cual se crea la División de Acción Comunal».

<sup>155</sup> «Anuncia el Ministro de Educación alfabetización de 700.000 adultos», El Tiempo [Bogotá], 14 de junio, 1959, 22.

adultos<sup>156</sup>. La explicación a orientar este programa comunal como una campaña de alfabetización responde a las recomendaciones del Padre Leuret de impulsar la educación como factor de cambio y desarrollo humano, por eso, se realizaron varios seminarios entre 1959 y 1960 con base en las metodologías sugeridas en la Misión de Economía y Humanismo<sup>157</sup>.

Por tanto, el despliegue de la Acción Comunal sería enfocado exclusivamente a las áreas rurales, pero en 1959 Caroline Ware hace un informe sobre la Acción Comunal en Bogotá como asesora Técnica de la OEA, en el que expone las primeras impresiones de un programa piloto desarrollado en cuatro barrios de la capital impulsados por el Cinva y la OEA. El propósito de este informe era adaptar las técnicas del Desarrollo Comunal al medio urbano, iniciativa que financió la OEA para incentivar la creación de más juntas de vecinos en las principales ciudades para atender el «cinturón de miseria», en que vivían las comunidades de barrios de invasión o recién constituidos<sup>158</sup>.

El plan de trabajo sugerido por la profesora Ware, distó mucho de las directrices nacionales impulsadas desde el Ministerio de Educación, ya que ella trabajó cuatro meses en los barrios de Bello Horizonte, San Vicente, Santa Inés y Córdoba de la ciudad de Bogotá. En este plan piloto primero realizó una caracterización de las comunidades urbanas y de sus principales necesidades y después, estipuló las labores de la población y del personal especializado que acompañaba este plan piloto. Las tareas estuvieron encaminadas a mejorar los servicios públicos, puestos de salud, construcción de escuelas y formalización y construcción de viviendas. La tabla no. 5 describe las principales tareas ejecutadas en estos barrios.

Finalmente, como lo advirtió el sacerdote Jesuita Jaime Pieschacón a finales de 1959, el despliegue del programa de Acción Comunal como programa adscrito al Ministerio de Educación pero con estrechas vinculaciones de otras dependencias oficiales, terminaría siendo un proyecto utópico<sup>159</sup>, pues pretendía que una sola oficina coordinara a los funcionarios de otras dependencias, ministerios y personal municipal; sin embargo, coordinar

---

<sup>156</sup> Ministerio de Educación Nacional, Colombia, *Memoria del Ministerio*, 194.

<sup>157</sup> El uso de las metodologías aportadas por el Padre Leuret se vincularían con las organizaciones comunales para que conozcan y agencien sus problemas y posibilidades y la función del gobierno sea cooperar en la búsqueda de una adecuada solución. «Anuncia el Ministro de Educación alfabetización de 700.000 adultos», 22.

<sup>158</sup> Caroline Ware, «Observaciones sobre Acción Comuna del Distrito de Bogotá», Bogotá, junio de 1959, AGN, Fondo Presidencia, secretaria privada, alcaldías, correspondencia, caja 30, carpeta 3, ff. 8v.

<sup>159</sup> Eustasio Pieschacón. «Acción Comunal», *Revista Javeriana* 92, no. 258 (1959): 203-204.

y controlar diversas dependencias dentro de un ministerio o departamento administrativo ya era tarea difícil. Por ende, el crecimiento del programa en todo el país fue lento y para 1960 solo se habían constituido 85 juntas en todo el país. Además, los organismos internacionales como la OEA y Naciones Unidas promovían la constitución de organizaciones vecinales que fomentaran el desarrollo económico, social y cultural de las poblaciones más atrasadas, no solo el educativo. Así, a mediados de 1960 el presidente Alberto Lleras Camargo traslada la división de Acción Comunal al Ministerio de Gobierno, las implicaciones de esta decisión serán abordadas en el siguiente capítulo.

**Tabla 5 - Actividades realizadas en los barrios en la zona experimental al sur de Bogotá en 1959**

Barrio	Labores realizadas	Proyectos a futuro
Bello Horizonte	<u>Comités formados:</u> Escolar, Acueducto y alcantarillado, Pro-energía, Transporte, Económico, Directivo	Prolongación de la red eléctrica a todo el barrio, conexiones domiciliarias para servicio de acueducto, extensión del servicio de alcantarillado a todo el barrio.
	<u>Proyectos iniciados:</u> Escuela, prolongación de la red eléctrica en 8 cuadras, instalación de una pila de agua y una línea de buses	
San Vicente	<u>Comités formados:</u> Transporte y escuela.	Creación del parque de deportes, organización de equipos deportivos, concesión del lote para la escuela y organización de dos cursos de primaria provisionales
	<u>Proyectos iniciados:</u> Mantenimiento de las vías de los buses.	
Santa Inés	<u>Comités formados:</u> Escolar, transporte, acueducto y alcantarillado, económico y directivo.	Formación de una sociedad cooperativa, construcción de sardineles y andenes, organización de conjuntos musicales, organización de equipos de deporte y escuela radiofónica.
	<u>Proyectos iniciados:</u> Escuela nocturna, reparación del servicio eléctrico de la escuela, reparación de la escuela, construcción de dos aulas en el terreno de la escuela, mantenimiento de la vía de los buses, iluminación del parque y quiosco.	
Córdoba	<u>Comités formados:</u> Escolar, acueducto y alcantarillado, transporte, económico y directivo.	Construcción de una escuela de dos aulas, arreglo del parque, adelanto de unos festejos para recaudar fondos con destino a la escuela.
	<u>Proyectos iniciados:</u> Consecución del lote para la escuela, promesa del urbanizador de no vender lotes aledaños al lote de la escuela, reducción del costo de alcantarillado a los propietarios.	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Caroline Ware, «Observaciones sobre Acción Comuna del Distrito de Bogotá», Bogotá, junio de 1959, AGN, Fondo Presidencia, secretaria privada, alcaldías, correspondencia, caja 30, carpeta 3, ff. 14 – 15.

Como consideraciones finales, se puede destacar la relación que tuvo programa Desarrollo de la Comunidad con las disciplinas de trabajo social y la sociología. Para el caso colombiano, el primer plan piloto en el Municipio de Guatapé fue liderado por la escuela de Trabajo Social de la ciudad de Medellín, y la Misión Le Bret brindó el espacio para crear la primera facultad de sociología en la Universidad Nacional. De hecho, los sociólogos Orlando Fals Borda, Ismael Márquez y Nina Chávez en 1960 publicaron un texto pionero para la sociología y fue el primer análisis sociológico del programa de Acción Comunal en una vereda de Cundinamarca, titulado *Acción Comunal en una vereda colombiana: su aplicación, sus resultados y su interpretación*<sup>160</sup>. En este texto, los autores brindan una metodología de trabajo con las comunidades, adaptando las experiencias internacionales a la realidad del campo colombiano, por consiguiente, fue una herramienta metodológica para los trabajos académicos que se realizaron a lo largo de los años sesenta sobre el programa de Acción Comunal.

Igualmente, la institucionalización del programa *Desarrollo de la Comunidad* y que tomó el nombre de Acción Comunal en Colombia, fue producto del intento de formular una nueva estatalidad en el primer gobierno del Frente Nacional. Para comprender esto último, es indispensable indagar por la figura de Alberto Lleras Camargo como el líder de la diplomacia latinoamericana en las décadas del cuarenta, cincuenta y los primeros años del sesenta. Los vínculos que financiaron el despliegue latinoamericano de los programas de Desarrollo de la Comunidad estuvieron impulsados y financiados por la OEA y Naciones Unidas, y Alberto Lleras tuvo voz y voto en estos dos organismos multilaterales.

En consecuencia, cuando Alberto Lleras asume la presidencia de Colombia en 1958, vincula la agenda *pro-desarrollo* que impulsaban los organismos internacionales y países del primer mundo con las necesidades que afrontaba el país en este periodo. La institucionalización de la Acción Comunal fue una posible solución que encontró el Estado colombiano a la Violencia y también una prevención al comunismo, por eso Gabriel Kaplan acompañó los primeros años de materialización de este programa. En un primer momento, expuso en el palacio de San Carlos la experiencia filipina, en donde no solo fue exitoso impulsar el desarrollo comunal sino también, desmovilizar el frente armado del partido

---

<sup>160</sup> Orlando Fals Borda, Ismael Márquez y Nina Chávez, *Acción Comunal en una vereda colombiana: su aplicación, sus resultados y su interpretación* (Bogotá: Universidad Nacional, 1960).

comunista de este país. Después, Kaplan asesoró al gobierno en el Plan de Rehabilitación entre los años 1958-1960, y finalmente, en 1960 crea 14 brigadas militares en zonas de violencia para impulsar programas cívico-militares.

### Capítulo III: Consolidación y expansión de la Acción Comunal

La expansión de la Acción Comunal en Colombia tuvo el más grande crecimiento de los programas de *Desarrollo de la Comunidad* en América Latina en la década del sesenta. Por ejemplo, si se compara con el caso chileno, donde fue muy efectivo y exitoso el programa *Clubes de Madres*, en 1964 se habían constituido 634 centros y en 1970 había 1440 centros<sup>161</sup>. Para el caso colombiano, tan solo en 1968 existían 13.521 Juntas<sup>162</sup>, lo que evidencia un crecimiento al menos en términos cuantitativos de este programa en el país. La diferencia entre estos dos proyectos de desarrollo comunal es que, en el caso colombiano, la Acción Comunal fue un proyecto transversal a todos los gobiernos del Frente Nacional y en el caso chileno solamente tuvo vigencia durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva.

El aumento de Juntas de Acción Comunal en los años sesenta se debe principalmente a dos factores: por un lado, al compromiso de los gobiernos del Frente Nacional de impulsar y consolidar este programa como solución a las dimensiones sociales de La Violencia<sup>163</sup>, y, por otro lado, la ayuda e intervención de los Estados Unidos bajo el programa de Alianza para el Progreso, en el que Colombia fue la cara visible de estos recursos internacionales.

El historiador Gonzalo Sánchez afirma que, la dirigencia colombiana no pudo seguir ignorando las dimensiones sociales de La Violencia, porque la explosividad violenta de las poblaciones rurales demostró que se podía poner en peligro la reproducción del capitalismo en Colombia<sup>164</sup>. Por eso, la élite política a principios del Frente Nacional abrió el debate sobre la reforma agraria, impulsó el Plan de Rehabilitación en las zonas de mayor intensidad de La Violencia y formuló nuevas funciones estatales para intentar encauzar los conflictos sociales, pero conservando a la misma élite política en la dirección del Estado colombiano, es decir, un monopolio bipartidista en el ejercicio del poder.

Los años sesenta es la década donde la modernización del Estado colombiano desplazó a los políticos tradicionales por la generación de economistas formados en las mejores

---

<sup>161</sup> Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America», 145.

<sup>162</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 35.

<sup>163</sup> No existía un consenso en el interior de las élites sobre los orígenes de La Violencia, para un sector La Violencia era resultado de la delincuencia común, otros particularmente políticos del Partido Liberal, la vinculaban como consecuencia social del problema agrario nunca resuelto y, un sector más conservador la veía como un complot comunista. Fernán González, *Poder y violencia en Colombia* (Bogotá: Odecofi – Cinep, 2014), 319.

<sup>164</sup> Gonzalo Sánchez «La Violencia, de Rojas al Frente Nacional», 173.

universidades de Estados Unidos, quienes dispusieron las políticas macroeconómicas que el país tomaría para las siguientes décadas y dirigieron las principales instituciones económicas del Estado. Marco Palacios señala que la economía en los años sesenta pareció la ciencia capital y del capital, que permitía racionalizar los conflictos de la nueva sociedad y del nuevo Estado<sup>165</sup>. Igualmente, esta generación de economistas colombianos no solo desempeñó funciones protagónicas en la maquinaria estatal, sino también ocuparon cargos en entidades económicas internacionales como el BID y la Cepal.

El despliegue de esta élite burocrática de economistas también se posibilitó por la Guerra Fría, porque el gobierno de los Estados Unidos apoyó la creación de la Organización Internacional del Café en 1963 y los dineros otorgados mediante el BID y la Alianza para el Progreso, formularon el Plan Decenal de Desarrollo y el Plan Cuatrienal de Inversiones, que fueron supervisados por la Cepal<sup>166</sup>. Estas medidas económicas fueron determinantes en el despliegue del programa de Acción Comunal, no solo con el incremento presupuestal que destinaba el gobierno a esta dependencia sino también, por el envío económico, de auxiliares y técnicos internacionales para expandir los programas de Desarrollo Comunal en todo el país.

El presente capítulo, en un primer momento abordará el cambio de ministerio del programa de Acción Comunal, en segundo lugar, presentará el traspaso de funciones del Plan de Rehabilitación a la División de Acción Comunal, en tercer lugar, presentará como fue la asesoría e influencia de los Estados Unidos en la consolidación de este programa y por último, se desarrollara algunos factores que influyeron en el crecimiento de este programa entre los años 1960-1968.

Igualmente, este capítulo abordara la consolidación y expansión del programa de Acción Comunal entre los años 1960-1968, etapa que se puede denominar los años de promoción, capacitación y extensión del proyecto comunal. Una de las hipótesis que abordará este capítulo es que el cambio de ministerio de la División de Acción Comunal al Ministerio de Gobierno no solo respondió al propósito de incentivar la participación comunitaria, mediante la disposición de técnicas y recursos para resolver sus necesidades, sino que el traspaso se

---

<sup>165</sup> Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia*, 244.

<sup>166</sup> Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia*, 241.

dio con la intención de que este programa asumiera los labores que adelantaba la Comisión Nacional de Rehabilitación.

## 1. Programa de Acción Comunal en el Ministerio de Gobierno

En 1960 solo se habían constituido 83 Juntas de Acción Comunal distribuidas de la siguiente manera: en el departamento de Caldas 1, Huila 2, Santanderes 37, Tolima 7, Valle del Cauca 18, Antioquia 17 y Nariño 1<sup>167</sup>. Como se abordó en el capítulo anterior, estas organizaciones vecinales eran juntas de alfabetización integradas principalmente por un párroco, el alcalde, el jefe de grupo escolar y tres representantes elegidos de la comunidad<sup>168</sup>. Cuando el gobierno de Alberto Lleras Camargo estipuló la creación de las Juntas de Acción Comunal en 1958, trazó como objetivo del programa hacer de este un «proceso democrático y educativo teniendo a la promoción integral de la persona humana, a través de la coordinación planificada de los esfuerzos y recursos que tanto el gobierno como los ciudadanos pueden aportar para lograr el mejoramiento de las condiciones espirituales, culturales, sociales y económicas de la comunidad y de cada uno de sus integrantes»<sup>169</sup>.

Por consiguiente, esta concepción del programa no podía ser impulsada por el Ministerio de Educación porque no contaba con una red organizacional estatal que desarrollara la formación de juntas de vecinos bajo estos preceptos. Además, los intereses de este ministerio estaban encaminados a reducir los índices de alfabetismo del país, por lo que el programa más exitoso y que estaba liderado por la Iglesia católica a inicios de los años sesenta era la Acción Cultural Popular (ACPO) con las escuelas radiofónicas, que había logrado en 1960 la constitución de 450 Juntas Veredales<sup>170</sup>, lideradas por los sacerdotes de cada vereda y logrando la alfabetización de miles de campesinos a través de los programas radiales de Radio Sutatenza. De hecho, en 1961 el presidente Lleras Camargo revalidó el decreto conferido por Gustavo Rojas Pinilla al programa ACPO de eximirlo de impuestos y otorgarle

---

<sup>167</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 29.

<sup>168</sup> Decreto 1762 de 1959, del 25 de junio. «Por el cual se crea la División de Acción Comunal».

<sup>169</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional interamericano sobre Desarrollo de los países Bolivarianos. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, informe nacional* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1967), 39.

<sup>170</sup> Eustasio Pieschacón. «Acción Comunal», 206.

ayuda estatal y en 1962 el gobierno colombiano financió la creación y distribución de nuevas cartillas para las escuelas radiodifusoras<sup>171</sup>.

En este orden, para inicios de los años sesenta el programa de Acción Comunal debía cumplir con otras funciones además de la misión de alfabetización y, por otro lado, bajo la dirección del Ministerio de Educación existían dificultades de organización y control para la División de Acción Comunal. De tal manera que, para poder lograr los objetivos trazados, dicha dependencia fue trasladada al Ministerio de Gobierno bajo el decreto 1634 de 1960. En este decreto se reorganizó todo el Ministerio de Gobierno y facultó a esta dependencia para dirigir, coordinar, estimular y organizar todas las actividades de desarrollo comunal. La nueva División de Acción Comunal tuvo una nueva estructura organizativa y administrativa, las nuevas dependencias fueron: jefe de división, coordinador ejecutivo, sección de investigación y planeamiento, sección de adiestramiento y formación técnica, y sección de promoción y coordinación<sup>172</sup>.

La organización de la División de Acción Comunal se orientó hacia la educación de los principios del programa *Desarrollo de la Comunidad* y una preocupación por preparar personal técnico para instruir a las comunidades en la creación de Juntas de Acción Comunal. Es por eso, que desde finales de 1960 esta dependencia contó con un coordinador ejecutivo, tres jefes de sección, cinco secretarías, 19 promotores regionales, 42 promotores locales y 148 promotores departamentales y municipales<sup>173</sup>. Además, de esta división el gobierno colombiano creó el Consejo Nacional de Acción Comunal que estaba integrado por el Ministro de Gobierno, los directores de los ministerios de Gobierno, Agricultura, Salud, Educación, Obras Públicas y representantes de la Federación Nacional de Cafeteros, Confederación de Trabajadores Colombianos y la Unión de Trabajadores de Colombia. Las funciones de este consejo eran: estudiar a escala nacional los problemas relacionados con la Acción Comunal, estudiar y determinar las necesidades del país en el programa Acción Comunal, elaborar recomendaciones sobre la política o planes de acción en materia de

---

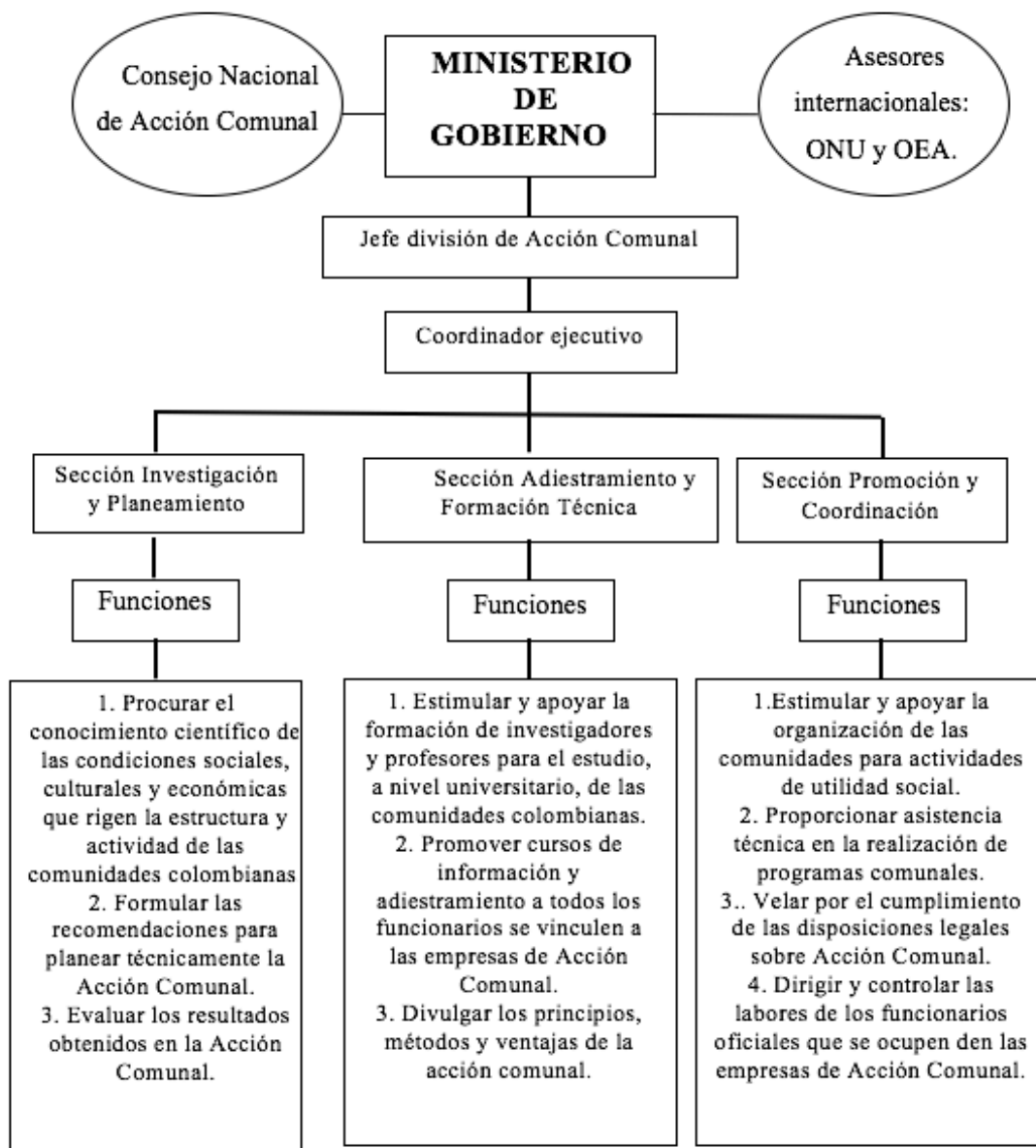
<sup>171</sup> Acción Cultural Popular a través del programa de Radio Sutatenza se convirtió en la segunda mitad del siglo XX en una iniciativa innovadora para alfabetizar a los campesinos colombianos por medio de la radio. Juan Alejandro Lopera, «Paternidad o procreación responsable: la Iglesia Católica, Acción Cultural Popular y control de natalidad en Colombia (1964-1978)», *Historia y Sociedad*, no 31 (2016): 239.

<sup>172</sup> Decreto 1634 de 1960, del 6 de agosto. «Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno y se fijan sus funciones». Diario Oficial 30298.

<sup>173</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 31 y 33.

Acción Comunal, estudiar los programas anuales y a largo plazo en lo relacionado con la Acción Comunal, hacer recomendaciones sobre coordinación con las entidades dedicadas a actividades relacionadas con acción comunal y emitir conceptos sobre programas especiales<sup>174</sup>. El gráfico nro. 5 presentará el organigrama de la División de Acción Comunal y las funciones respectivas de cada unidad:

**Gráfica 5 - División de Acción Comunal según el Decreto 1634 de 1960**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del Decreto 1634 de 1960, del 6 de agosto. «Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno y se fijan sus funciones». Diario Oficial 30298.

<sup>174</sup> Decreto 1634 de 1960, del 6 de agosto. «Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno y se fijan sus funciones». Diario Oficial 30298.

Simultáneamente, a principios de los años sesenta, llegaron asesores internacionales enviados de las Naciones Unidas y la OEA, entre los que se pueden destacar: Jorge Videla Mallarino (Chile), Ernesy Petric y Kruiderink (Yugoslavia), Peter Van Ginneker (Holanda), Leonor Ranagel Ribiero y Azis Pabaney (India) y Gonzalo Pensantes (Ecuador) por parte de Naciones y como especialistas de la OEA estuvieron Rafael Reyes Parga, Gabriel Ospina Restrepo, Oscar Arce Quintanilla, Hugo Goitri y Alberto Chenc<sup>175</sup>. Estos asesores reformularon los principios, objetivos y pautas de promoción del proyecto comunal, igualmente evaluaron el programa de Acción Comunal que dirigía el Ministerio de Educación. Esta comisión internacional sugirió al gobierno colombiano reorientar el programa comunal hacia la preparación de las comunidades para que estas comprendieran sus necesidades y se extendiera el principio de transformación social<sup>176</sup>.

Por tanto, las funciones que se le establecieron al programa de Acción Comunal bajo la dirección del Ministerio de Gobierno fueron: i. Aumentar la capacidad de las comunidades locales para definir los factores y problemas que la limitan para actuar colectivamente sobre ellos, aplicando el uso más eficaz de sus propios recursos, los del gobierno, entidades semioficiales o privadas y de organismos internacionales. ii. Orientar la participación de las comunidades locales, en la formulación, adopción y ejecución de programas que persigan el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación. iii. Facilitar la integración de los programas y actividades de mejoramiento de comunidades que llevaran a cabo los organismos oficiales, semioficiales y privados, nacionales o internacionales<sup>177</sup>.

De acuerdo con la comisión, la Junta de Acción Comunal quedó definida como una organización comunitaria que se originaba por voluntad de una comunidad vecinal, municipal, barrial, corregimiento y caseríos. Por ende, era una asociación privada con personería jurídica sin ánimo de lucro y constituida por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario, un presidente por cada comisión de trabajo (los comités podían ser de salud, educación, recreación, finanzas, entre otros), un revisor fiscal y algunos miembros

---

<sup>175</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 33.

<sup>176</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 26.

<sup>177</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 34.

afiliados perteneciente a la comunidad y elegidos democráticamente. Y las funciones principales de estas juntas eran<sup>178</sup>:

- a) Preparar cívicamente a los miembros de la junta para que participen en la dirección de la comunidad y se vinculen activamente al proceso democrático.
- b) Organizar los diferentes sectores de la comunidad para que tomen conciencia de sus derechos, deberes y recursos.
- c) Asumir la vocería de la comunidad en las materias que directamente interesan.
- d) Capacitarse para trabajar con eficiencia en el mejoramiento de la comunidad y aprovechar del modo más efectivo la asistencia técnica y económica del Estado y de las entidades particulares.
- e) Constituir planes y programas para el cumplimiento de los objetivos que trace la comunidad, en armonía con los planes oficiales de desarrollo económico y social.

## 2. Del Plan de Rehabilitación a la División de Acción Comunal

El Plan de Rehabilitación diseñado a comienzos del gobierno de Alberto Lleras Camargo solo estuvo activo hasta diciembre de 1960. Como se explicó en el capítulo anterior, La Comisión de Rehabilitación esbozó los principales problemas sociales y económicos que vivía Colombia en este periodo y fueron las figuras de Juntas de Acción Comunal las que tuvieron que intentar resolver estos problemas expuestos por la comisión. Asimismo, esta comisión solo atendió los departamentos más azotados por La Violencia<sup>179</sup>, por lo que las Juntas debían extender los programas adelantados por esta comisión a todo el territorio colombiano<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 34

<sup>179</sup> Estos territorios fueron los departamentos de Caldas, Tolima, Valle del Cauca; Cauca y Huila.

<sup>180</sup> Entre las Estas son las principales obras y actividades que realizó el Plan de Rehabilitación: en materia de carreteras de penetración, se construyeron 538 kilómetros y se reconstruyeron 662 kilómetros y la suma total invertida para estas obras fue de \$72 millones de pesos. En educación se construyeron y dotaron 21 centros vocaciones para la educación integral de la población campesina y 430 escuelas urbanas y rurales, también la Federación Nacional de Cafeteros financió la construcción de 50. En materia de higiene y nutrición se aumentaron los gastos para el programa nutricional de los municipios, una campaña de prevención de tuberculosis en Caldas y Cauca, pago de viáticos y sueldos a los funcionarios de las Direcciones Departamentales de Salud Pública y compra de drogas para los puestos de salud. En comunicaciones se instalaron un servicio de radiopatrullas en el departamento de Caldas, una red de telefónica en los batallones de San Mateo y Pereira y, servicio de radioteléfono en Quinchiná e Irra en Caldas. En extensión agropecuaria se adquirieron tractores y arados con bueyes, sostenimiento de tres sectores agropecuarios para departamento del Cauca y la adquisición de semillas, drogas, herramientas y otros elementos de trabajo. Finalmente, en materia de orden público se compraron vehículos y otros elementos de entrenamiento para la Fuerza Aérea, sobresueldos a algunos alcaldes, corregidores e inspectores y, auxilios para movilización de tropas. Ministerio

Los catorce equipos polivalentes conformados por la Comisión de Rehabilitación y que seguían la metodología del informe Economía y Humanismo dirigida por el Padre Le Bret, fueron cedidos a los programas que adelantaban las Juntas de Acción Comunal financiados y dirigidos por la Federación Nacional de Cafeteros<sup>181</sup>. Y como indicaba el profesor Gonzalo Sánchez, los equipos polivalentes fueron la antesala a formas más elaboradas de control social y que en 1963 dieron origen a programas cívico-militares, liderados por el general Alberto Ruiz Novoa<sup>182</sup>.

El papel de la Federación Nacional de Cafeteros en la extensión del programa de Acción Comunal merece capítulo aparte, porque desde octubre de 1959 en el Vigésimo Primer Congreso Nacional de Cafeteros, el gremio cafetero aprobó el comienzo de un programa de mejoramiento en las áreas productoras de café y desplegó en estas regiones cafeteras las mejores actividades que aportaba los trabajos de la Acción Comunal y el Plan de Rehabilitación. Poco después, la Federación y la Cooperación Americana de Remesas al Exterior (Care) acordaron realizar una investigación conjunta sobre la representatividad y rentabilidad de los diferentes proyectos de Acción Comunal que se estaban desarrollando en el país y especialmente, conocer el grado de participación que las poblaciones locales habían tenido en el desarrollo de dichos proyectos. Como resultado de este estudio, la Federación tomó la decisión de seleccionar y preparar durante seis meses a un grupo de 50 bachilleres y normalistas para ejecutar las funciones de promotores rurales de Acción Comunal<sup>183</sup>.

El gremio cafetero acogió este programa de desarrollo comunal con el objetivo de suministrar ayuda técnica, educativa y material a las familias cafeteras. En 1963, un informe de Naciones Unidas calculó que la Federación hacía presencia en 500.000 fincas o granjas cafeteras y para este mismo año había constituido 400 Juntas de Acción Comunal. Dentro de las principales obras de infraestructuras adelantadas por las juntas en estos territorios se

---

de Gobierno, Colombia, *Memoria del Ministerio de gobierno al Congreso de 1960* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1960), 114-116.

<sup>181</sup> El comunicado oficial manifestaba que: «convencida la Comisión de la importancia que tiene para el país la Acción Comunal y de la necesidad de que está se realice bajo el cuidado de un organismo estable, resolvió, previo acuerdo con la Federación Nacional de Cafeteros, ceder los equipos polivalentes con presupuestos actuales y sus elementos de trabajo a los Comités Cafeteros Departamentales, este sería el mejor instrumento para la realización de una política social exitosa en las áreas rurales. Ministerio de Gobierno, Colombia, *Memoria del Ministerio de gobierno*, 120.

<sup>182</sup> Gonzalo Sánchez «La Violencia, de Rojas al Frente Nacional», 171.

<sup>183</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 17.

destaca la construcción de escuelas, caminos y puestos de salud<sup>184</sup>. En la siguiente tabla se observan las obras realizadas por la Federación hasta el año 1963:

**Tabla 6 - Obras realizadas y financiadas por la Federación Nacional de Cafeteros en el programa Acción Comunal 1959-1963**

Departamento	No. de Juntas Organizadas	Escuelas	Acueductos	Puentes y Caminos	Puestos de Salud	Centros de Reunión
Antioquia	81	22	20	27	6	33
Boyacá	11	2	2	22	1	17
Caldas	20	10	1	13	2	13
Cauca	10	10	10	9	-	1
Cundinamarca	14	12	23	4	-	15
Huila	8	-	-	5	-	5
Magdalena	14	4	4	21	2	15
Nariño	14	3	2	2	-	10
Norte de Santander	20	5	4	9	-	9
Santander	20	6	4	4	-	20
Tolima	146	1	1	5	1	34
Valle del Cauca	42	19	9	41	5	16
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>94</b>	<b>80</b>	<b>162</b>	<b>17</b>	<b>188</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir: Naciones Unidas, *Desarrollo de la Comunidad en Colombia, documento de referencia no. 11* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1964), 76.

### 3. Asesoría e influencia estadounidense

La ayuda económica y académica internacional fue trascendental en el despliegue del programa de Acción Comunal en Colombia, sobre todo para *controlar* los brotes y reivindicaciones comunistas y más cuando para algunos sectores conservadores<sup>185</sup>, el comunismo internacional era el responsable de La Violencia. Debido a los conflictos persistentes en el Sur del Tolima y el Sumapaz, Alberto Lleras Camargo pide a su homólogo Dwight Eisenhower la asesoría técnica para afrontar esto brotes comunistas. Así, el gobierno

<sup>184</sup> Naciones Unidas, *Desarrollo de la Comunidad en Colombia, documento de referencia no. 11* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1964), 75

<sup>185</sup> Tanto el gobierno de Laureano Gómez y Gustavo Rojas Pinilla argumentaron que La Violencia fue promovida por el comunismo internacional, como se vio en el capítulo anterior, el gobierno de Rojas Pinilla persiguió y oprimió cualquier brote comunista.

estadounidense envía un grupo especial de investigación de la CIA, bajo el control del Departamento de Estado y el apoyo del Departamento de Defensa, el grupo que arribó al país a finales de 1959, tenía experiencia en seguridad nacional y combate del enemigo interno en el sureste asiático<sup>186</sup>.

Dentro las primeras observaciones que entregó este grupo de expertos estadounidenses destacan el problema crítico del bandolerismo como potencial violento de la guerrilla comunista y la incapacidad de la Fuerza Pública para afrontar la situación. Igualmente, los años de violencia habían generado un hastío por las instituciones gubernamentales por parte de la población colombiana y el propósito de la presidencia de Lleras Camargo era recuperar la confianza nacional en el gobierno. También recomendaba para enfrentar los riesgos de carácter subversivo era necesario reforzar la acción policial y militar<sup>187</sup> y ejecutar profundas reformas sociales, económicas y políticas. El padre Fernán González manifiesta sobre este último aspecto, «la estabilidad interna solo se alcanzaría combinando las actividades militares y el cumplimiento de la ley con esfuerzos para eliminar la injusticia social y económica, como solucionar el problema de una inmensa población rural sin tierra, analfabetismo generalizado en el campo, enfermedades tropicales, escasez de alimentos, pocos servicios médicos y educativos y una oligarquía tradicional al servicio exclusivo de las élites»<sup>188</sup>.

Alberto Lleras implementó algunas sugerencias de esta comisión estadounidense, por tanto, comenzó un proyecto de reforma agraria<sup>189</sup> en 1960 y dispuso el comienzo de programas cívico-militares para la construcción de carreteras, escuelas rurales y ayuda

---

<sup>186</sup> Fernán González, *Poder y violencia en Colombia*, 322.

<sup>187</sup> En el plano militar la comisión recomendó una reestructuración de la organización y doctrina de las Fuerzas Armadas, con el propósito de impulsar un servicio de inteligencia, guerra psicológica y programas cívico-militares. Fernán González, *Poder y violencia en Colombia*, 323-324.

<sup>188</sup> Fernán González, *Poder y violencia en Colombia*, 323.

<sup>189</sup> Las presiones por una política agraria surgieron desde diversos sectores, por ejemplo, Carlos Lleras Restrepo había llegado a la conclusión de que había que frenar la avalancha migratoria producto de La Violencia, también, los guerrilleros desmovilizados en 1953 en uno de sus pliegos de peticiones a Gustavo Rojas Pinilla exigieron una reforma agraria. Gonzalo Sánchez «La Violencia, de Rojas al Frente Nacional», 173.

médica<sup>190</sup>. La ayuda militar contrainsurgente y económica se consolidó a principios de 1961 cuando tomó posesión John F. Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos<sup>191</sup>.

### 3. 1 Colombia la cara visible de la Alianza para el Progreso

Los arquitectos del Acta de Bogotá fueron el presidente brasileño Juscelino Kubitschek y Alberto Lleras Camargo, quienes desde finales de los años cincuenta acudieron a su homólogo estadounidense Eisenhower, «por ayuda económica para preservar los regímenes democráticos y promover el desarrollo económico en todos los Estados latinoamericanos»<sup>192</sup>. Alberto Lleras desde 1948 como Secretario General de la OEA, había promovido la cooperación económica de todo el hemisferio americano, pero a finales de los años cincuenta, la ayuda solicitada a los Estados Unidos sería bajo los lineamientos de la Guerra Fría. El presidente Kubitschek le escribiría al presidente estadounidense, que era indispensable la unión de todo el continente para luchar en contra del comunismo<sup>193</sup>.

El 24 de septiembre de 1958 se instaló una sesión extraordinaria en la OEA con asistencia de todos los cancilleres y siguiendo la propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Julio César Turbay, se creó el Comité de los 21, este nuevo comité tendría la tarea de formular las nuevas medidas de cooperación económica del continente. La primera reunión del Comité de los 21 se realizó en Washington a finales de 1958, Alfonso López Pumarejo fue el representante de Colombia y además, fue designado presidente de este Comité. En el discurso de inauguración de sesiones expresó:

«Nos ha faltado dirección para buscar, hasta alcanzarlos, los niveles de bienestar que esta gran Nación del Norte ha alcanzado. Nos ha faltado dirección propia y extraña, si extraña

---

<sup>190</sup> En 1955 la Cepal y una delegación latinoamericana habían expuesto al presidente Eisenhower la necesidad de promover una agenda de desarrollo que vinculara proyectos de planeación y asistencia económica. Esta propuesta insistía en abrir una agenda reformista mínima que incluyera una reforma agraria y una reforma tributaria. Sin embargo, el presidente Eisenhower creía que el desarrollo se alcanzaría si se dejaba funcionar libremente el mercado y la empresa privada. Por tanto, este cambio de concepción de la ayuda económica internacional se explica por el triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959. Carlos Caballero Argáez, et ál., *Alberto Lleras Camargo y John F. Kennedy: amistad y política internacional. Recuento de episodios de la Guerra Fría, la Alianza Para el Progreso y el problema en Cuba* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2014), 21.

<sup>191</sup> Fernán González, *Poder y violencia en Colombia*, 324.

<sup>192</sup> Así lo expresaba el presidente Kubitschek en una carta al presidente Eisenhower en 1958. Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 142

<sup>193</sup> Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 142-145.

podiera llamarse la que estamos esperando de los Estados Unidos, para que su ayuda económica y política rinda mayores frutos en beneficio de las Repúblicas americanas<sup>194</sup>».

El expresidente de Colombia, Alfonso López Pumarejo propuso la creación de un organismo económico y financiero, de carácter independiente y que contara con la capacidad de prestar asistencia material y técnica para desarrollar proyectos productivos en todo el continente americano<sup>195</sup>. De esta propuesta, en 1959 el Comité de los 21 en la ciudad de Buenos Aires, aprueba la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Acta de Bogotá fue firmada en septiembre de 1960, año y medio después del triunfo de la Revolución Cubana y cuando ya la diplomacia americana consolidaba la idea de la alineación de Cuba con la Unión Soviética. Por tanto, las delegaciones latinoamericanas firmaron esta Acta con el propósito de adelantar programas sociales y económicos, en el marco de los lineamientos de la Unión Panamericana, la preservación de la seguridad del continente y de la democracia occidental.

Al igual que en la consolidación del Acta de Bogotá, Colombia tuvo una participación protagónica en la creación de la Alianza para el Progreso y por eso se convirtió en la «cara visible» de este programa. Además, el ex ministro de Guerra y Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Sanz de Santamaría, fue designado como presidente del Consejo Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) en 1962. Este proyecto consistió en un vasto plan de diez años –inicialmente fue proyectado por este tiempo- para el continente americano, Kennedy prometía convertir la década del sesenta en una época de cooperación económica, desarrollo social y promoción de la democracia<sup>196</sup>.

La Alianza para el Progreso se consagró siguiendo los principios de la Carta de la OEA, la Operación Panamericana y el Pacto de Bogotá. Este programa estableció que para un mayor éxito en las ayudas económicas y sociales que destinaria Estados Unidos, los países beneficiarios debían cumplir unos requisitos básicos como: cada país adelantaría programas nacionales de desarrollo económico y social encaminados a lograr el crecimiento

---

<sup>194</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, *Memoria del Ministerio de Relaciones Internacionales al Congreso de 1958-1959* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1969), 22.

<sup>195</sup> Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 149.

<sup>196</sup> La Alianza para el Progreso fue el primer proyecto internacional impulsado por John F. Kennedy, con tan solo tres meses de haberse posesionado, el 13 de marzo de 1961 anunció la creación de este programa ante el cuerpo diplomático latinoamericano reunido en la Casa Blanca. Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano* (México: Fondo de Cultura Económica, 1971), 209.

autosuficiente, los programas emplearían el máximo de recursos nacionales, los Estados latinoamericanos obtendrían la suficiente ayuda extranjera para apoyar proyectos estructurales -como cambios estructurales hacía referencia a reforma agraria, integración de los mercados nacionales, lo concerniente a salud, vivienda, participación social y política laboral- y en los siguientes diez años, América Latina recibiría \$20 millones de dólares, con destino prioritario a los países de menos desarrollo<sup>197</sup>.

Según el gobierno estadounidense la Alianza para el Progreso era una agenda progresiva de desarrollo que debía extenderse por todo el continente, pero el mayor interés de Estados Unidos era controlar y limitar la expansión comunista en el continente, era claro que el triunfo castrista en 1959 agilizó las medidas para detener el comunismo en el «patio trasero» de Estados Unidos. Por consiguiente, la Alianza para el Progreso se planteó como una cooperación interamericana, pero en realidad, era Estados Unidos quien tomaba las decisiones trascendentales del programa, ponía las condiciones del apoyo económico y social e impuso a las naciones latinoamericanas que los fondos otorgados debían gastarse en mercancías norteamericanas<sup>198</sup>.

El presidente estadounidense Kennedy arribó a la ciudad de Bogotá en diciembre de 1961, como parte de una gira por América Latina para impulsar la Alianza para el Progreso. Durante la estadía del matrimonio Kennedy en Bogotá, el presidente norteamericano visitó el terreno del Aeropuerto de Techo y puso la primera piedra para la construcción de la «Ciudad Techo», proyecto que crearía 18.000 viviendas para albergar a más de 126.000 personas. También, se destinaron los recursos para la construcción de viviendas policiales –lo que es hoy Barrio Estados Unidos-. En enero de 1962 el presidente Kennedy envió una carta de agradecimiento al presidente Lleras por las atenciones recibidas en su visita al país y señalaba el mandatario estadounidense «creo firmemente que nuestra determinación mutua de trabajar juntos hacia la realización de la Alianza para el Progreso probará ser de gran significado, no solamente para nuestros dos países sino, también, para todo el hemisferio»<sup>199</sup>.

Una explicación de por qué Colombia fue la «cara visible» de la Alianza para el Progreso, se puede relacionar con el liderazgo continental que tenía Alberto Lleras Camargo y la

---

<sup>197</sup> Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 157.

<sup>198</sup> Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, 266.

<sup>199</sup> Carta de John F. Kennedy a Alberto Lleras Camargo, enero 10 de 1962. Washington, 1962, Archivo Alberto Lleras Camargo, Biblioteca Luis Ángel Arango.

cercanía que tuvo con el presidente Kennedy<sup>200</sup>. En 1954 renunciaba a la secretaria general de la OEA para no seguir lidiando con la «peor calaña de déspotas» latinoamericanos como era los Somozas, Batistas y Trujillos<sup>201</sup>. También, Lleras Camargo dispuso el accionar de las delegaciones latinoamericanas y de la OEA sobre la situación de Cuba y la tensión con el gobierno norteamericano. Sobre este último punto hay que destacar que países como México, Brasil y Argentina se opusieron a la intervención militar de los Estados Unidos a Bahía Cochinos en Cuba y Alberto Lleras, reprendió a su homólogo norteamericano y lo acusó de acelerar el tránsito de Cuba hacia el socialismo. El consejo del presidente colombiano fue aceptado por el gobierno estadounidense y delegó a la OEA —entidad subordinada a la política exterior estadounidense— todo lo concerniente a Cuba<sup>202</sup>.

Con el programa de la Alianza para el Progreso, Colombia recibió \$12 millones de dólares para la construcción de 18 mil casas y edificios de apartamentos, \$8 millones para que la Caja Agraria otorgara créditos para los campesinos y pequeños productores y entre 1961 y 1965, el país recibió préstamos y ayuda estadounidense por más de \$833 millones de dólares<sup>203</sup>. El historiador César Torres señala que los principales objetivos de este programa de cooperación internacional para Colombia fueron: ayudar en la solución del problema de la balanza de pagos, fortalecer y diversificar la producción agrícola, sobre todo para disminuir la dependencia de la exportación del café, mejorar la nutrición y modernizar el sistema educativo<sup>204</sup>.

### 3.2 Cuerpos de Paz y la Acción Comunal en Colombia

Los Cuerpo de Paz fueron un grupo de jóvenes estadounidenses que llegaron a América Latina por incitación del gobierno estadounidense, con el propósito de apoyar los programas

---

<sup>200</sup> Según el periódico El Tiempo, John F. Kennedy entrevistó a Alberto Lleras en 1948 en Washington, el presidente estadounidense en ese momento caracterizó a Alberto Lleras como «el alma y nervio de la OEA». Trece años después de esa entrevista, el traductor que acompañó a Kennedy en su visita a Colombia en 1961 señalaba que las reuniones entre el presidente estadounidense y su homólogo colombiano fueron bastante fluidas porque Alberto Lleras hablaba muy bien inglés y el intérprete tuvo la sensación de «que había un alto grado de respeto mutuo porque Lleras también era un hombre valiente que había vivido situaciones complicadas trabajando por su país» y añade: «Lleras no es un hombre de masas o de los campesinos (...) es un poco frío. Pero estaba tratando de enderezar el rumbo de su país y de generar un comienzo de esperanza para los pobres». Kennedy como periodista entrevistó a Lleras Camargo», El Tiempo [Bogotá], 16 diciembre, 1961. Entrevista a Donald F. Barnes, Proyecto de Historia Oral de la Biblioteca John F. Kennedy, junio 30 de 1964, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKWHA/1961/JFKWHA-065-001/JFKWHA-065-001>.

<sup>201</sup> Carlos Caballero Argáez, et ál., *Alberto Lleras Camargo y John F. Kennedy*, 21.

<sup>202</sup> Carlos Caballero Argáez, et ál., *Alberto Lleras Camargo y John F. Kennedy*, 33.

<sup>203</sup> César Torres del Río, *Colombia siglo XX*, 197.

<sup>204</sup> César Torres del Río, *Colombia siglo XX*, 197-198.

de *Desarrollo de la Comunidad* y preservar la seguridad continental, siguiendo los lineamientos de la política exterior de Estados Unidos. Colombia junto con Brasil fueron los países latinoamericanos que más voluntarios recibieron, se estima que entre 1961 y 1970 Colombia acogió 4142<sup>205</sup>. La División de Acción Comunal adscrita al Ministerio de Gobierno fue la entidad que se encargó de coordinar los Cuerpos de Paz.

El 28 de julio de 1961 el Ministerio de Gobierno y la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE) —oficina encargada de los Cuerpos de Paz—, esta entidad estadounidense se comprometió a seleccionar, entrenar y traer un grupo de voluntarios para trabajar durante dos años en las zonas rurales colombianas, como promotores de comunidad para contribuir a la división de Acción Comunal en los siguientes aspectos: «a) explotación intensiva de fincas en los tres climas (frio, medio y caliente ), b) construcción de viviendas de tipo barato utilizando materiales regionales, c) planeación y construcción de caminos vecinales y carreteras de penetración rural»<sup>206</sup>.

El 15 de octubre de 1961 fueron asignados 62 voluntarios en 29 municipios del país y a cada grupo de voluntarios le fue elegido un promotor colombiano de Acción Comunal. La designación de territorios de los voluntarios se acordó en coordinación con el Comité de Planeación, la Federación Nacional de Cafeteros y los respectivos gobernadores, la selección de lugares también preponderó los municipios donde hubiese interés en el desarrollo comunal y existieran juntas constituidas, además, de que fueran territorios sin tendencias «antiamericanas»<sup>207</sup>. En una carta enviada por el director de la División de Acción Comunal, Vicente Pizano Restrepo, al presidente Alberto Lleras el 8 de septiembre de 1961, describe los preparativos previos a la llegada de estos voluntarios.

«Los enviados pasaran los días viernes, sábado y domingo alojados en casas particulares en Bogotá e iniciarán el día lunes un curso de estudio de cinco semanas en Tibaitatá, en información de asuntos colombianos sobre educación, higiene, agricultura, material de construcción y Acción Comunal. El estudio de los programas y la selección de profesorado, etc. han sido ampliamente estudiados por CARE con la colaboración de esta oficina.

A mediados de octubre, cuatro enviados quedarán a órdenes de CARE para la labor de visitas y coordinación y con los 58 restantes, se abrirán veintinueve frentes de trabajo con dos enviados de paz, un promotor de Acción Comunal, un agrónomo, una visitadora social (...) en el curso

---

<sup>205</sup> Fernando Purcell, «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America», 139.

<sup>206</sup> «Informe sobre el Desarrollo de la Comunidad en Colombia presentado a la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social de la Unión Panamericana», Bogotá, abril de 1963, AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Despacho del Ministro, caja 38, carpeta 321, ff. 40 v.

<sup>207</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 3, ff. 111 v y 112 v.

de unos tres meses se irán desdoblando estos grupos para abrir frente de trabajo en los 29 sitios restantes. Incluyendo para cada uno de los grupos el mismo personal colombiano indicado en la primera etapa<sup>208</sup>».

Cuando los Cuerpos de Paz arribaran a cada uno de los territorios rurales asignados, los promotores regionales debían dejar que los voluntarios escogieran el lugar de alojamiento y observaran los primeros días a la comunidad. Luego de algunos días, los delegados de paz debían decidir en qué proyecto de la comunidad querían ayudar, especialmente en proyectos de construcción de vías, construcción de escuelas, campañas agrícolas y educativas. En un primer momento, la división de Acción Comunal no tuvo claro el tiempo que debían permanecer los voluntarios en estas regiones, el director de esta división manifestaba que era mejor que la experiencia hablase por sí misma y esperar como transcurrían los 22 meses iniciales de permanencia de estos voluntarios en el país<sup>209</sup>.

A principios de 1962 el gobierno colombiano solicitó a la CARE más voluntarios, quienes llegaron a Colombia en mayo de este año y fueron entrenados por la Universidad de los Andes para ser ubicados en diferentes regiones del país. Arturo Ocampo Álvarez, jefe del programa Desarrollo de la Comunidad, en un seminario realizado en la ciudad de Cali en 1963 manifestaba sobre los Cuerpos de Paz y la ayuda de la Alianza para el Progreso en el trabajo comunal:

«A pesar de la buena voluntad que se ha visto en el pueblo colombiano, son muchos los factores adversos que se han presentado a las actividades de desarrollo comunal en el país: falta de personal adiestrado, mejor coordinación de todos aquellos organismo nacionales e internacionales que cooperan con el Gobierno en la solución de los problemas comunales, la necesidad de reformar los sistemas empleados en Desarrollo de la Comunidad, la falta de autonomía administrativa en la entidad encargada de hacer esta labor, la intervención política en la organización comunal y el factor económico, parte fundamental para obtener una acción sólida y eficaz de la comunidad. La ayuda de la Alianza puede considerarse como debemos tener presente que parte a la solución de estas dificultades pero de ninguna manera, es todo. Con esta medida se facilita a las naciones latinoamericanas la oportunidad de ampliar, estructurar y modificar los programas de bienes social<sup>210</sup>».

La anterior declaración manifiesta una de las grandes dificultades que afrontó en los años sesenta el programa de Acción Comunal, que fue la falta de personal especializado y técnico

---

<sup>208</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 3, ff. 111 v.

<sup>209</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 3, ff. 112 v.

<sup>210</sup> Arturo Ocampo Álvarez, «La Alianza para el Progreso en los programas de Desarrollo Comunal» (Ponencia presentada en el Primer Seminario de Desarrollo de la Comunidad, Cali, 1963).

que acompañara la creación y consolidación de las Juntas de Acción Comunal en las áreas más apartadas del país, aun así, el crecimiento y constitución de juntas fue bastante rápido. Los voluntarios de Cuerpos de Paz también apoyaron proyectos del Incora y de la Federación Nacional de Cafeteros, prestaron servicios de enfermería, economía del hogar, extensión e investigación en agricultura cooperativa, conservación de los recursos naturales, ganadería, asesorías a pequeñas y medianas industrias y programas deportivos<sup>211</sup>.

Sin embargo, en un oficio redactado por el director de la sección de promoción y coordinación de la División de Acción Comunal en 1965, manifestaba que la falla principal del programa de Cuerpos de Paz era que la selección de voluntarios en un 95% estaba errada. La mayoría de estos jóvenes que llegaban a Colombia no tenían ninguna relación práctica y teórica para el trabajo que serían reclutados, muchos habían estudiado «lenguas romances e historia universal» y nunca habían trabajado con comunidades. Igualmente, añade «para impartir conocimientos de tipo práctico a grupos hay que experimentar sobre el terreno anteriormente, pues de otra manera la comunicación se vuelve defectuosa e incompleta»<sup>212</sup>. La oficina de Acción Comunal prefería que los voluntarios fueran de un nivel técnico o semi-técnico, por encima de profesionales y universitarios formados en otras áreas distintas a las relacionadas con el Desarrollo de la Comunidad, como lo eran ingenieros agrícolas, sociólogos, trabajadores sociales y economistas.

La cooperación internacional no sólo contó con la ayuda y préstamos estadounidenses, en los años sesenta también llegaron un grupo de voluntarios holandeses por medio de un convenio firmado entre las dos naciones —Colombia y Holanda—. Al grupo de holandeses que llegó a Colombia, la oficina de Acción Comunal decidió distribuirlos solamente en los departamentos de Nariño (en los municipios de Túquerrea, Sapuyes y Guachucal) y Meta (en los municipios de Acacías, Guamal y San Martín). En ambas regiones los voluntarios realizaron primero un estudio socioeconómico sobre las poblaciones y luego, impulsaron programas de desarrollo rural, integrando las ayudas ofrecidas por los Ministerios de

---

<sup>211</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 38.

<sup>212</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Asuntos Indígenas, caja 31, carpeta 1, ff. 41v.

Agricultura, Educación y Salud y los institutos como el Incora y el Instituto de Fomento Municipal (Insfopal)<sup>213</sup>.

También hubo un intento por crear un programa de voluntarios ingleses, pero a diferencia de los Cuerpos de Paz y el grupo de holandeses, el gobierno británico no cubriría los gastos de alojamiento y manutención de los voluntarios. Además, el programa inglés tampoco garantizaba que estos jóvenes que arribaran al país permanecieran por un periodo de dos años, como era las exigencias del gobierno colombiano. La División de Acción Comunal quería replicar la experiencia holandesa porque en esta habían logrado incorporar totalmente a los voluntarios en los proyectos de las comunidades asignadas<sup>214</sup>.

#### 4. Crecimiento de la Acción Comunal en los años sesenta

La expansión del programa de Acción Comunal en todo el territorio colombiano fue bastante rápida. Entre los años 1960-1968 se habían constituido 13.561 juntas, pero de este número tan solo 6.854 tenían personería jurídica y las otras 4.608 estaban recién constituidas o en trámite de obtener la legalización de la junta ante el Ministerio de Gobierno<sup>215</sup>. El significativo número de Juntas de Acción Comunal en Colombia para este periodo es el resultado de los esfuerzos de los gobiernos del Frente Nacional, el acompañamiento e intervención de la comunidad internacional y la alianza entre universidades públicas y privadas para la preparación de personal técnico. En el gráfico nro. 6 se puede observar el número de juntas creadas en este periodo:

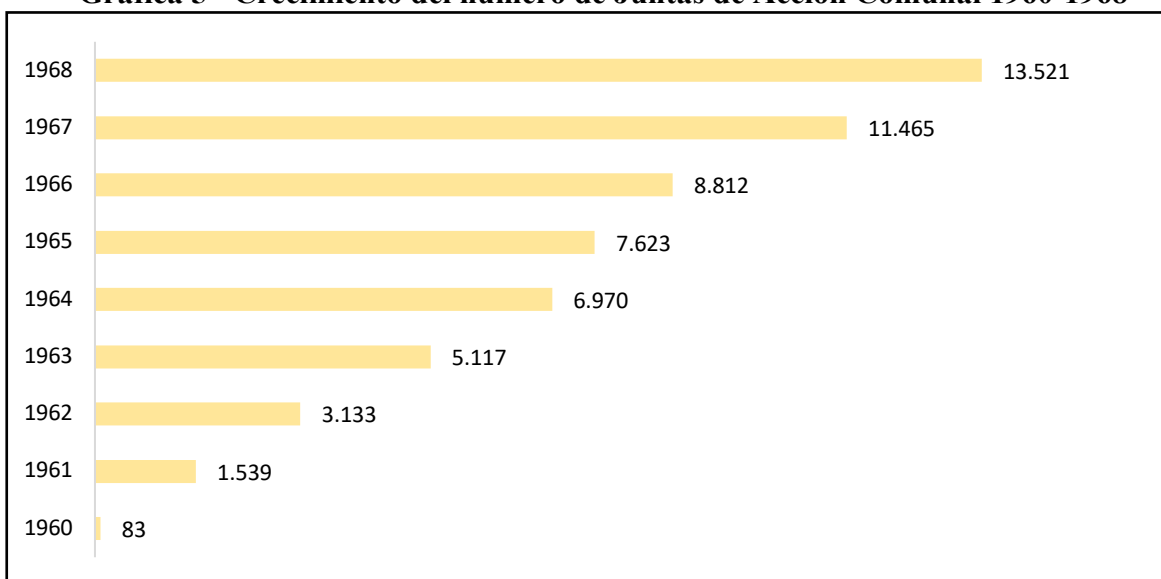
---

<sup>213</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 39.

<sup>214</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Asuntos Indígenas, caja 31, carpeta 1, ff 24- 27.

<sup>215</sup> «Informe comisión nacional de la Alianza para el Progreso», Bogotá, AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 3, ff. 88 v.

**Gráfica 5 - Crecimiento del número de Juntas de Acción Comunal 1960-1968**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del «Informe comisión nacional de la Alianza para el Progreso», Bogotá, AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 3, ff. 87 v.

Para comprender el crecimiento de la Acción Comunal entre los años 1960-1968, es indispensable indagar por cinco factores que giraron en torno al incremento del número de juntas constituidas en todo el país. El primero, es que durante estos años no sólo el gobierno colombiano y organismos internacionales impulsaron el programa de Desarrollo de la Comunidad, algunas empresas privadas y universidades públicas y privadas financiaron proyectos para extender este proyecto. En este sentido, el segundo ítem sería preguntar por cómo fue la preparación de los promotores regionales y locales, ya que a lo largo de los años sesenta, fue esta figura el centro de la capacitación de las entidades gubernamentales e internacionales. Tercero, cuáles fueron los departamentos del territorio nacional donde se crearon más Juntas. Cuarto, como se constituyeron y legalizaban las juntas, en este punto era esencial que estuviera reconocidas por el Ministerio de Gobierno y con personería jurídica para recibir financiamiento estatal. Y, por último, presentar cuáles fueron los principales proyectos que hicieron las comunidades y como se financiaron estos mismos.

#### 4.1 Acción Comunal como eje central de todas las entidades públicas y privadas:

En el capítulo anterior se presentó que Naciones Unidas recomendaba acompañar la iniciativa de Acción Comunal dentro de un programa general de planificación nacional, por eso, en 1961 el presidente Alberto Lleras Camargo impulsó el Plan General de Desarrollo de

Colombia. Sin embargo, en esta planeación nacional el gobierno colombiano reconoce que existen múltiples problemas que afectan la condición social de los colombianos, pero el principal *problema* es que se ha impedido el disfrute de derechos y libertades. En esta medida, la planificación estaba dirigida en rescatar el desenvolvimiento económico y el desarrollo social del país, para así «devolver al hombre su doble papel de productor y consumidor»<sup>216</sup>. Es decir, el Estado colombiano jurídicamente inscribía y proyectaba el «progreso» y «desarrollo» del país, siguiendo la agenda desarrollista y capitalista impulsada por el Banco Mundial y liderada por Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX.

En este Plan General de Desarrollo el gobierno ubicó a la Acción Comunal como un elemento funcional y operacional para lograr el desarrollo en Colombia, en consecuencia, al ser este programa un elemento de participación popular tenía como objetivo dentro de la planificación nacional: a) ubicarse por sectores económicos y en áreas urbanas y rurales, b) incentivar el cumplimiento de metas y objetivos de producción, consumo, inversión, elevación de nivel de vida y mejoramiento de la condición social, c) acelerar el cambio social y cultural, d) es un canal de comunicación entre la comunidad, los órganos de planificación y el Gobierno, e) es un factor propicio a la generación de una dinámica social y como elemento de apoyo popular a la realización de planes y programas de desarrollo económico y social<sup>217</sup>.

Por tanto, cada oficina gubernamental con presencia nacional tenía que cumplir una tarea específica para acompañar las labores realizadas por la oficina División de Acción Comunal. Así, el Ministerio de Educación Nacional tenía la tarea de adelantar actividades de desarrollo de la comunidad por intermedio de los programas de educación agropecuaria, núcleos escolares rurales y alfabetización de adultos. El Ministerio de Salud Pública debía dirigir el programa de Promoción Rural de Salud como acción combinada, en la cual por una parte se motivaba, ayudaba, educaba y orientaba al campesino por medio de los Promotores Rurales de Salud y, por otra parte, se coordinaban recursos existentes para beneficiar a las poblaciones rurales con los programas de las Boticas Comunales, el Plan Nacional de Saneamiento Básico y el Fondo Rotatorio de Salud<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Naciones Unidas, *Desarrollo de la Comunidad en Colombia*, 21-22.

<sup>217</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Asuntos Indígenas, caja 31, carpeta 1, ff. 22v.

<sup>218</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo*, 23.

El Ministerio de Defensa debía impulsar campañas de apoyo a las comunidades bajo la denominación de Acción Cívico-Militar, estas actividades se realizarían preferentemente en zonas perturbadas por problemas de orden público o zonas de violencia. El Ministerio de Agricultura prestaría todos los servicios agropecuarios que el Estado y las comunidades requiriera. También, en 1966 se creó el Programa de Intervención Popular y que tenía como objetivo fomentar condiciones que favorecieran el desarrollo integral, acelerando todos los sectores marginales del país y facilitando su incorporación en calidad de protagonistas y beneficiarios, todo ello con la movilización del esfuerzo propio de las comunidades y con la colaboración organizada del gobierno y de los sectores privados<sup>219</sup>.

Para coordinar cada una de las actividades anteriormente descritas, el presidente Guillermo León Valencia sancionó el decreto 2119 de 1964 que establecía que «los ministerios y organismos descentralizados que lleven a cabo programas y actividades con participación de vecinos organizados comunalmente deberán suscribir convenio con el Ministerio de Gobierno, para que aquellos se realicen de manera coordinada con el Programa Nacional de Desarrollo comunal<sup>220</sup>». Por ende, cada ministerio e instituto descentralizado debía destinar una partida de su presupuesto para los programas de cooperación comunal, de esta forma se aseguró el financiamiento y asistencia técnica a los proyectos emprendidos por cada junta y se generaba un vínculo entre los planes sectoriales de cada organismo gubernamental.

Desde el sector universitario y académico también se realizaron aportes y debates sobre la puesta en marcha del programa Acción Comunal. En 1960 los sociólogos Orlando Fals Borda y Camilo Torres Restrepo organizaron en Bogotá el Primer Seminario Interuniversitario de Desarrollo de la Comunidad, en este evento estuvieron representantes de casi todas las universidades públicas y privadas del país, también asistieron representantes de todos los ministerios, un líder comunal de cada una de las 83 juntas constituidas hasta el momento y delegados de las Naciones Unidas y OEA. De este seminario, la academia colombiana se comprometió a<sup>221</sup>:

- i. La universidad contemporánea tiene una función social y contribuirá en la preparación de cursos de posgrado y profesionales especializados en la actividad

---

<sup>219</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo*, 23-24.

<sup>220</sup> Decreto 2119 de 1964, del 22 de agosto. «Por el cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con la Acción Comunal». Diario Oficial 31468.

<sup>221</sup> Universidad Pedagógica Nacional, *Documentos y conclusiones del Primer Seminario "Inter-universitario" de Desarrollo de la Comunidad* (Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1960), 123-126.

- comunal. Para esto enfocará la formación universitaria de los licenciados en sociología y asistencia social con énfasis en organización de la comunidad.
- ii. Por medio de cursos de adiestramiento de uno a diez meses, las universidades se comprometen a capacitar promotores regionales, zonales y comunales.
  - iii. A través de cursillos informales se realizará el adiestramiento para capacitar a los líderes naturales de las comunidades como obreros y campesinos en el ámbito de Acción Comunal.
  - iv. Las universidades fortalecerán y ampliarán los institutos campesinos, escuelas vacaciones, escuelas del hogar y concentraciones cadetes para campesinos.
  - v. Organizarán un seminario de planeación de Acción Comunal con el apoyo de la División de Acción Comunal para: definir los diferentes tipos de profesionales de Acción Comunal, el entrenamiento requerido y su campo de actividad; y de acuerdo con las conclusiones de este seminario, incorporar al terminal técnico que en todas las escuelas tenía que ver con el mejoramiento comunal para cumplir con los objetivos trazados por el Ministerio de Gobierno.

Las universidades y sobre todo la naciente Facultad de Sociología de la Universidad Nacional fue una de las instituciones más comprometidas con la expansión de los principios metodológicos del desarrollo comunal, a partir de 1963 la Universidad Nacional fue la encargada de dirigir los cursos de preparación y adiestramiento de los promotores regionales y locales de la División de Acción Comunal y de todos los empleados públicos que participaran en los programas de esta dependencia. Sobre la relación entre la academia y la Acción Comunal es acertado citar las palabras pronunciadas por Camilo Torres Restrepo en la ciudad de Cali en 1963:

«Creemos que no podemos eludir el tener contacto con las masas trabajadores, con las masas obreras. Sin embargo, ese contorno no puede ser en plan paternalista. En ese plan han tenido contacto muchos. Se necesita tener una interacción, o como dicen los psicoanalistas, una transferencia con esas personas, para poder vivir realmente los problemas no solo desde el punto de vista estadístico, frío, externo, sino desde el punto de vista humano, ese punto de vista humano que va a condicionar nuestra actitud para colaborar en el cambio.

A pesar de ser hasta ahora un germen, ya la acción comunal está realizando contactos con las clases populares en un plan de igualdad. El estudiante no podrá dedicarse a realizar acción comunal en un plan de auto-suficiencia, puesto que debe tener en cuenta el respeto debido a las personas con menos oportunidades culturales, científicas y económicas. Hacer Acción Comunal equivale a valorar al hombre como persona humana, a respetarlo como persona, a ponderar sus cualidades, muchas veces superiores, sin encasillarnos dentro de nuestros criterios académicos ya que encontramos en los humildes valores que superan a cuantos tenemos los que llevamos muchos años de estudio.

Creo yo que la Acción Comunal puede ser para la Universidad el origen real del surgimiento de un anticonformismo científico y de un anticonformismo práctico, basado en el contacto

con la realidad, deseando que ojalá se haga cada vez más científico el contacto humano con las clases trabajadoras, víctimas de las estructuras que debemos transformar»<sup>222</sup>.

#### 4.2 Preparación de los promotores regionales y locales

Los promotores regionales y locales tenían la función de estimular a las comunidades para formar Juntas de Acción Comunal y así incentivarlas a analizar sus problemas y necesidades y plantear juntos las alternativas de solución. Así, el promotor debía conocer las necesidades sentidas de las poblaciones, motivarlas e impulsarlas a generar un cambio social a través de la eliminación del paternalismo, incitando la participación genuina de todos los sectores de la población con neutralidad política y religiosa y educando a la población en los principios comunales. Otra función de los promotores era preparar a las poblaciones para que aceptaran agentes externos de diferentes entidades gubernamentales, interesadas en desarrollar tareas o proyectos con la comunidad<sup>223</sup>.

Al promotor local se le asignaba unos cuantos municipios y debía supervisar el trabajo de cada una de las juntas en estas regiones, por consiguiente, entre las tareas administrativas que debía presentar a la oficina de Acción Comunal en Bogotá eran: analizar los problemas y plantear las posibles soluciones a estas problemáticas utilizando los recursos que tuviera cada comunidad, llevar un registro de las actividades y programas desarrollados por la comunidad, coordinar la asistencia técnica y material y evaluar todo el proceso de desarrollo comunal de cada junta<sup>224</sup>. Por su parte, al promotor regional se le asignaba un departamento o intendencia y debía coordinar y verificar que los planes ejecutados por cada comunidad siguieran los lineamientos políticos y de planeación estipulados por las entidades gubernamentales de nivel nacional, departamental e intendencial<sup>225</sup>.

La preparación de personal especializado en metodologías de *Desarrollo de la Comunidad* se empezó a formar desde principios de los años cincuenta con la creación del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (Cinva). Colombia fue el país de América Latina que más personal especializado formó en la búsqueda de soluciones a los problemas de vivienda y en metodologías de trabajo social. La tabla nro. 7 ilustra que entre

---

<sup>222</sup> Camilo Torres Restrepo, «La Universidad y la Acción Comunal» (Ponencia presentada en el Primer Seminario de Desarrollo de la Comunidad, Cali, 1963).

<sup>223</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 23.

<sup>224</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 27.

<sup>225</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 27.

1952 y 1964, se formaron 164 estudiantes colombianos en el Cinva, una explicación a esta cifra es que este instituto estableció su sede en la ciudad de Bogotá, lo que facilitó el desplazamiento de jóvenes que quisieran formarse allí. Además, el Cinva fue un proyecto de Alberto Lleras como Secretario General de la OEA y había establecido que se impartieran cursos de Desarrollo Comunal basados en las experiencias de recuperación del Valle de Tennessee en la administración de Franklin D. Roosevelt y la modernización de Puerto Rico en los años cuarenta<sup>226</sup>.

**Tabla 7 - Estudiantes por países capacitados por el Cinva 1952-1960**

<b>País</b>	<b>Cursos regulares</b>	<b>Cursillos de extensión</b>	<b>Pasantías de investigación</b>	<b>Total</b>
<b>Argentina</b>	10	-	1	11
<b>Bolivia</b>	12	52	2	66
<b>Brasil</b>	12	12	4	28
<b>Colombia</b>	38	124	2	164
<b>Costa Rica</b>	11	1	-	12
<b>Chile</b>	13	-	1	14
<b>Ecuador</b>	9	2	1	12
<b>México</b>	10	30	-	40
<b>Panamá</b>	12	1	-	13
<b>Perú</b>	11	1	-	12
<b>Venezuela</b>	6	14	-	20

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Universidad Pedagógica Nacional, *Documentos y conclusiones del Primer Seminario "Inter-universitario" de Desarrollo de la Comunidad* (Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1960), 220.

En los años sesenta el Cinva junto con la Universidad Nacional, realizaron seis cursos de profesionalización para la División de Acción Comunal entre los años 1961-1966. El personal graduado de estos cursos pasaba a ser promotor local o regional de esta dependencia, para el año 1967 había 189 promotores, en donde 19 eran promotores regionales y 170 promotores locales<sup>227</sup>. La preparación de estos promotores debía actualizarse y especializarse en nuevas temáticas relacionadas con la Acción Comunal constantemente, la Tabla nro. 8 describe algunos cursos complementarios que recibían estos funcionarios y qué instituciones

<sup>226</sup> José Alberto Rivera, «El Cinva: un modelo de cooperación técnica 1951-1972», 39 y 42.

<sup>227</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 29.

los impartieron, esta tabla será ilustrativa ya que evidencia la variedad de temas con los que eran preparados estos funcionarios.

Igualmente, la División de Acción Comunal hizo una serie de cartillas y manuales para los promotores regionales y locales, en donde les especificaban como debía ser la metodología al momento de hacer talleres con las comunidades o reunirse con los líderes comunales. Entre las principales recomendaciones se encontraban<sup>228</sup>:

- No deben darse largas conferencias. Debe insistirse en discusiones y demostraciones prácticas.
- Las charlas tienen que ser bien preparadas. Deben ser cortas y en un lenguaje sencillo. En lo posible, las charlas deben ser acompañadas de mapas, representaciones gráficas y otros medios visuales.
- Debe hacer tiempo suficiente para discusión. Las preguntas deben ser directamente relacionadas en las necesidades y problemas de los participantes.
- Con anticipación debe prepararse una lista de asuntos para demostraciones prácticas y del material que se necesite.
- Un programa con los detalles de la rutina del día es necesario. En lo posible, los participantes tienen que estar ocupados todo el tiempo y también deben ser planeado el tiempo de recreación y descanso.
- Los participantes deben tomar siempre la responsabilidad de sus asuntos personales, el aseo del local de reuniones, etc.

---

<sup>228</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Asuntos Indígenas, caja 31, carpeta 1, ff 61v.

**Tabla 8 - Adiestramiento de personal en servicio de la División de Acción Comunal 1967.**

Curso	Entidad	Lugar	Número de Asistentes	Tipo de promotor
Técnicas de trabajo	División de Acción Comunal	Bogotá	60	Regional
Administración pública	Departamento Administrativo del Servicio Civil	Bogotá	20	Regional
Administración pública	Departamento Administrativo del Servicio Civil	Bogotá	40	Local
Reforma Agraria y relación con Acción Comunal	Esap	Bogotá	20	Regional
Organización de colegios y cooperativos por Acción Comunal	Min gobierno, Min educación y Supecooperativas	Bogotá	20	Regional
Vivienda rural	Cinva	Chinácota	5	Local
Recreación dirigida	Esap	Bogotá	3	Local
Nutrición y extensión agropecuaria	Esap	Bogotá	4	Local
Enseñanza de nutrición	Instituto Nacional de Nutrición	Bogotá	1	Regional
Especialización en Desarrollo de la Comunidad	Crefal	México	4	Local
Refreshamiento sobre desarrollo de la comunidad	O.E.F - Wesley	Estados Unidos	1	Regional
Planeamiento sobre desarrollo de la comunidad indígena	Proyecto 208 - OEA	México	1	Regional
Desarrollo de la Comunidad y Cuerpos de Paz	Universidad de Columbia	Estados Unidos	11	Local
Implementación de programas nutricionales	Universidad de Rio-Piedras	Puerto Rico	1	Regional
Supermercados cooperativos	Asociación Colombiana de Cooperativas	Bogotá	1	Local
Planeación Regional	OEA	Italia	1	Regional

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional interamericano sobre Desarrollo de los países Bolivarianos. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, informe nacional* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1967), 38.

#### 4.3 Acción Comunal para erradicar y prevenir la Violencia

Cuando el programa de Desarrollo de la Comunidad fue adoptado por los gobiernos del Frente Nacional, se hizo con el propósito de que fuera una fórmula para erradicar y prevenir la Violencia en el país. Los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Guillermo León Valencia estipularon que la Acción Comunal debía «erradicar La Violencia, consolidar lazos de solidaridad, construir infraestructura en áreas de difícil acceso a la acción del Estado, divulgar técnicas operativas de acción social y formar líderes comunales<sup>229</sup>». Por tanto, en 1960 las primeras 83 juntas fueron constituidas en los departamentos de Caldas, Huila, los Santanderes, Tolima, Valle del Cauca, Antioquia y Nariño. Estos departamentos coinciden con los registros de Gonzalo Sánchez y Gabriel Silva Luján en la Nueva Historia de Colombia, sobre las regiones más afectadas por La Violencia<sup>230</sup>.

En consecuencia, a principios de los años sesenta, los promotores regionales debían hacer un registro del orden público del departamento que se les había asignado. Así lo demuestra un informe entregado al ministro de gobierno a mediados de 1961:

«Si intentamos hacer una comparación de la situación de orden público en el país y particularmente en las regiones afectadas por la violencia ha venido disminuyendo considerablemente al analizar en lo que va de corrido el presente año, ya que las estadísticas mensuales que sobre particular se llevan en el Ministerio, así lo demuestra: el mes de enero dio un saldo de 258 muertos, en febrero 316, en marzo 257, en abril 233 y en el mes de mayo 181, se puede apreciar un número notablemente descendiente en 5 meses en cuanto a la acción violenta. Este nuevo y favorable panorama del país, implica lógicamente una recuperación importante a los altos intereses pacificadores del gobierno nacional, a través de la Acción comunal<sup>231</sup>»

Los departamentos más afectados por La Violencia a principios de los años sesenta eran Caldas, Huila, Tolima, Valle del Cauca y Cauca. En el año 1961 fue enviada una comisión a los departamentos de Caldas y Valle del Cauca y participaron un miembro de la División de Acción Comunal, un delegado de la gobernación, el director de la Policía Nacional, y otros altos funcionarios. El objetivo de dicha comisión era visitar los departamentos más afectados por el «bandolerismo» y analizar el porqué del auge de la violencia en esos territorios. Finalmente, esta comisión propuso «iniciar un efectivo plan de acción dirigido para erradicar

---

<sup>229</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Despacho del Ministro, caja 19, carpeta 1, ff 32.

<sup>230</sup> Gonzalo Sánchez. «Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional», 24. Y, Gabriel Silva Lujan, «Lleras Camargo y Valencia», 211.

<sup>231</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 4, ff 1v.

aquellos brotes que venían diezmando secciones importantes a la patria»<sup>232</sup>. Extender el programa de Acción Comunal y comenzar acciones cívico-militares eran las *soluciones* que encontraron los funcionarios que visitaron estos departamentos.

El cuadro nro. 9, demuestra el número de Juntas de Acción Comunal constituidas entre los años 1962, 1963 y 1967. Para los años 1962-1963 los departamentos que más juntas habían formado eran Cundinamarca, Huila, Caldas, Tolima, Cauca y Santander. Cinco años después en 1967, estos mismos departamentos junto con Antioquia, Boyacá y Bogotá seguían siendo los departamentos con más número de juntas conformadas.

Renán Vega Cantor señala que de los \$833 millones de dólares que donó y prestó el gobierno estadounidense a Colombia entre los años 1961-1965, fueron utilizadas la mayor parte para privilegiar la perspectiva contrainsurgente en ayuda militar más que en transformación económica y social<sup>233</sup>. Los proyectos cívico-militares estuvieron orientados para que las Fuerzas Armadas realizaran las siguientes tareas: construcción y mantenimiento de carreteras, construcción de puentes y aeropuertos, perforación de pozos de agua, reparación de molinos de viento, construcción y suministros de puestos de salud, construcción y dotación de escuelas y desarrollo de cursos juveniles y sanidad preventiva<sup>234</sup>.

El cuadro nro. 9 también ilustra que uno de los grandes problemas en los años sesenta para el Ministerio de Gobierno fue legalizar y otorgar la personería jurídica a las juntas constituidas. Las Juntas de Acción Comunal tenían que constituirse por lo menos con quince vecinos, hombres o mujeres mayores de 15 años y residentes de la comunidad, en el momento de creación debía levantarse un acta con el nombre de cada vecino fundador. Después de la fundación de la junta, los vecinos convocarían una asamblea con los miembros fundadores para determinar los estatutos y el plan de trabajo, asignaban directores de los comités permanentes y elegían el presidente de la junta que también sería el representante legal de la junta, un fiscal para el manejo de los fondos y bienes de la junta, un vicepresidente, un tesorero y un secretario<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Secretaria General, caja 14, carpeta 4, ff 2v.

<sup>233</sup> Renán Vega Cantor, «La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado», en *Conflicto social y rebelión en Colombia, ensayos críticos*, (Bogotá: Gentes del Común, 2015), 394.

<sup>234</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 71.

<sup>235</sup> «Estatutos de las Juntas de Acción Comunal», AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Despacho del Ministro, caja 19, carpeta 1, ff. 69-77.

**Tabla 9 - Consolidado de Juntas de Acción Comunal 1962-1967**

Departamento	1962*			1963**			1967***		
	Juntas Organizadas		Total de juntas continuadas	juntas organizadas		Total de juntas constituidas	juntas organizadas		Total de juntas constituidas
	Con Personería Jurídica	Sin Personería Jurídica		Con Personería Jurídica	Sin Personería Jurídica		Con Personería Jurídica	Sin Personería Jurídica	
Antioquia	-	-	-	25	125	150	511	812	1323
Atlántico	9	46	55	49	9	58	49	61	110
Bogotá	-	-	-	11	132	143	383	913	1296
Bolívar	34	20	54	34	20	54	109	1	110
Boyacá	72	60	132	72	60	132	383	913	1296
Caldas	176	71	247	176	71	247	410	-	410
Cauca	68	130	198	68	130	198	498	180	678
Córdoba	2	29	31	2	29	31	67	241	308
Cundinamarca	75	463	538	75	463	538	653	961	1614
Chocó	0	13	13	0	15	15	167	68	235
Huila	70	201	271	70	201	271	350	150	500
Magdalena	-	-	-	-	-	-	213	76	289
Meta	124	2	126	124	2	126	258	-	258
Nariño	61	40	101	61	40	101	537	36	573
Norte de Santander	27	63	90	27	63	90	240	366	606
Santander	164	41	205	164	41	205	526	18	544
Tolima	28	217	245	28	217	245	884	593	1477
Valle del Cauca	-	-	-	21	163	184	714	170	884
Intendencia de Caquetá	1	26	27	1	26	27	132	6	138
<b>Total municipios incorporados</b>	<b>911</b>	<b>1422</b>	<b>2333</b>	<b>951</b>	<b>1387</b>	<b>2815</b>	<b>6871</b>	<b>5489</b>	<b>12360</b>

\* El registro de Juntas de Acción Comunal constituidas en 1962 no tuvo registro las juntas de los departamentos de Antioquia, Bogotá, Magdalena y Valle del Cauca.

\*\* El censo de Juntas de Acción Comunal realizado en 1963 no registró las juntas del departamento de Magdalena.

\*\*\* En 1967 se erigieron los departamentos de Quindío y Risaralda del departamento de Caldas y Sucre del departamento de Bolívar.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de: «Informe sobre el Desarrollo de la Comunidad en Colombia presentado a la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social de la Unión Panamericana», Bogotá, abril de 1963, AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Despacho del Ministro, caja 38, carpeta 321, ff. 20-33. Naciones Unidas, *Desarrollo de la Comunidad en Colombia, documento de referencia no. 11* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1964), 123-124. Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional interamericano sobre Desarrollo de los países Bolivarianos. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, informe nacional* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1967), 32.

Después de haber realizado los anteriores trámites, el presidente de la junta debía presentarse en la oficina municipal o departamental más cercana para que estas entidades gubernamentales expidieran un concepto favorable sobre la nueva junta constituida. Posteriormente, el presidente debía enviar toda la documentación exigida autenticada (acta de constitución, elección de dignatarios, estatutos, comités organizados, reglamentos y concepto favorable de alcaldía o departamento). Cuando la oficina de promoción y coordinación de la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno recibiera los documentos, debía comprobar que «la documentación relacionada se ajustara a los preceptos de la moral y el orden legal, tanto en su organización como con el objetivo que persigue»<sup>236</sup>. Una vez cumplidos estos requisitos el Ministerio de Gobierno enviaba a la oficina jurídica del departamento correspondiente, la resolución de la personería jurídica de la junta y finalmente, dicha resolución era publicada en el Diario Oficial —todos los costos del trámite debían ser asumidos por cada junta—.

En los años sesenta, todos los trámites para la creación de una junta fueron promocionados y divulgados a través de folletos, conferencias, seminarios, foros, prensa y radio para que distintos sectores de la población se organizaran y «crearan» conciencia comunitaria. La oficina de promoción y organización del Ministerio de Gobierno tenía que organizar esta difusión en todo el territorio colombiano, además de impartir los principios de las juntas que eran: libre voluntad para afiliarse y retirarse, igualdad de derechos y obligaciones de los afiliados, participación democrática en las deliberaciones y decisiones, y ausencia de cualquier discriminación por razones políticas, religiosas, de raza o nacionalidad<sup>237</sup>.

#### 4.4 Principales obras realizadas por las Juntas de Acción Comunal 1960-1968

Entre los años 1962-1968 el Ministerio de Gobierno estimó que se habían realizado 20.142 proyectos de diferente naturaleza, financiados por aportes de la comunidad, gubernamental y privada, con una aproximación a los 593 millones de pesos, suma que no incluía los costos de asistencia técnica, estas cifras se encuentran en un balance que hace el ministerio en 1978 sobre los veinte años del programa Acción Comunal<sup>238</sup>. En 1958 el objetivo principal del

---

<sup>236</sup> «Resolución 0916 de 1965», Bogotá, febrero de 1965, AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Despacho del Ministro, caja 70, carpeta 1, ff. 13v.

<sup>237</sup> Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 34-35.

<sup>238</sup> Esta cifra establecida por la División de Acción Comunal señalaba que se habían realizado 6.173 proyectos de desarrollo económico, 13.552 proyectos de desarrollo social y 417 obras complementarias. Para la

programa Acción Comunal era promover la educación comunitaria, mientras que las actividades materiales debían ser solo instrumentos que proporcionara beneficios tangibles a las comunidades, además, que no se debía promocionar un «paternalismo material»<sup>239</sup>. Sin embargo, en los años sesenta el éxito del programa fue medido por el gobierno colombiano por el número de obras comenzadas por una comunidad. En el siguiente cuadro se observa el número de proyectos realizados por las Juntas de Acción Comunal del país en el periodo 1962-1967:

**Tabla 10 - Resumen de proyecto y financiación de las Juntas de Acción Comunal 1962-1967**

Periodo	No. de Proyectos	Aporte Comunidad	Aporte Gobierno	Aporte de Otros	Costo total
Junio 1962 - Junio 1963	2.803	\$32.242.011	\$50.796.998	\$338.952	\$83.377.961
Junio 1963 - Junio 1964	3.399	\$32.025.409	\$45.222.606	\$400.933	\$77.648.948
Junio 1964 - Junio 1965	5.211	\$34.793.366	\$68.391.016	\$8.700.016	\$111.884.398
Junio 1965 - Junio 1966	2.702	\$27.523.663	\$17.149.618	\$4.029.682	\$48.702.963
Junio 1966 - Junio 1967	2.587	\$55.699.815	\$34.223.208	\$3.512.191	\$93.435.214
<b>Totales</b>	<b>16.702</b>	<b>\$182.284.264</b>	<b>\$215.783.446</b>	<b>\$16.981.774</b>	<b>\$415.049.484</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de: Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional interamericano sobre Desarrollo de los países Bolivarianos. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, informe nacional* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1967), 29.

Este resumen de proyectos arroja un margen bastante interesante sobre la financiación de los proyectos realizados por las Juntas de Acción Comunal, tomando en cuenta estas cifras las poblaciones locales aportaban el 43% de las obras, el Estado un 51% y un 7% otras entidades privadas. Los medios de financiación de las comunidades eran limitados, por lo general las juntas de vecinos se financiaban a través de sembrados comunales en donde un finquero prestaba el terreno para sembrar productos transitorios como maíz, frijol o lo que se cultivara en cada región. Otra figura recurrente era solicitarle a un nuevo miembro de la junta

financiación de estas obras las comunidades habían aportado el 48,8%, el Estado colombiano el 48,3% y el 2,9% otras entidades. Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 41-42

<sup>239</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 19.

que donara un animal pequeño y a razón de dos o tres años, la junta tendría un lote de ganado de engorde que vendían y los recursos ganados se guardaban en el fondo comunal<sup>240</sup>.

Parte de las labores de los promotores y técnicos que acompañaban a las comunidades en el desarrollo de actividades de las Juntas, era buscar que las mismas comunidades comenzaran proyectos de autogestión para financiar el sostenimiento y gastos de las juntas. Por lo general, los trámites de legalización de una junta eran dispendiosos, sobre todo para las poblaciones más apartas y esto se convertía en una limitación para recibir los auxilios gubernamentales, ya que si no tenía personería jurídica no podía recibir estos subsidios. Para que las comunidades recibiesen dinero de alguna oficina gubernamental debían presentar: un informe de labores sobre el proyecto a desarrollar y las actividades realizadas por la junta en el tiempo que llevase de constitución, la certificación de personería jurídica, un presupuesto del proyecto que incluyera los auxilios solicitados y una fianza —que era un paz y salvo que otorgaba el tesorero nacional—<sup>241</sup>.

Ahora, dentro de las obras más realizadas por las comunidades se destacan: construcción de aulas escolares en un 35%, caminos vecinales (construcción de carreteras y arreglo de vías) 17,7%, eliminación de agua 17,7%, tiendas y centros comunales 7,1%, provisión de agua 6,4%, vivienda 5%, puestos de salud 2,6%, campos deportivos 1,7%, energía 0,8%, restaurantes escolares 0,5%, droguerías comunales 0,4%, parques 0,4%, plazas de mercado 0,3% y varios (construcción de iglesias, cementerio o monumentos) 6,1%<sup>242</sup>. De las 20.142 obras realizadas por las comunidades y el gobierno hasta el año 1968, 13.552 obras fueron para el desarrollo social como salud, educación, provisión y eliminación de agua, construcción y mejoramiento de vivienda, construcción de cárceles y orfanatos y recreación (construcción de parques o mejoramiento de escenarios deportivos). 6.173 obras fueron para el desarrollo económico como construcción o remodelación de carreteras, instalación de red telefónica, construcción de aeródromos, instalación de redes y plantas eléctricas, construcción de pequeñas industrias, programas agropecuarios como fomento agrícola, ganadero, recuperación de tierra y conservación de servicios naturales y servicios varios

---

<sup>240</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 247-251.

<sup>241</sup> Amanda Gómez, *Esencia de la Acción Comunal*, 258.

<sup>242</sup> AGN, Archivos Oficiales, Ministerio de Gobierno, Despacho del Ministro, caja 19, carpeta 1, ff 90 v.

como construcción de mataderos, plazas de mercado, construcción de edificios públicos administrativos y almacenes comunales<sup>243</sup>.

Los anteriores números son una muestra de la puesta en marcha de toda la estructura del Estado colombiano para aprovechar «el gran potencial sobrante del trabajo y del capital colombiano de obreros y campesinos (...) creando una conciencia clara de su capacidad para resolver los problemas que les interesan», como manifestaba Alberto Lleras en una entrevista en 1962<sup>244</sup>. Esta lógica por promover el desarrollo comunal para erradicar la violencia crónica de las áreas rurales y consolidar una organización social de base, estuvo vigente en los primeros diez años de creación del programa Acción Comunal (1958-1968). Igualmente, la consolidación de estas obras materiales es una muestra de las capacidades de las poblaciones locales de adoptar este programa y aprovechar la ventana de oportunidad que agenció el Estado colombiano en los años sesenta para tramitar sus necesidades básicas.

El programa comunal fue exitoso en tanto el rápido crecimiento del número de juntas conformadas en todo el territorio nacional y en el número de obras realizadas en los primeros diez años de este proyecto. Pero, el dinamismo que tuvo la Acción Comunal en Colombia es el resultado de la capacidad de movilización de las comunidades rurales y las clases bajas y medias de las principales ciudades del país. Como describe un manual del Ministerio del Interior sobre trabajo comunal «Colombia es un país construido a partir del trabajo de las organizaciones comunales. Desde su fundación hasta el presente buena parte de la infraestructura nacional ha sido fruto del esfuerzo de las comunidades campesinas y urbanas»<sup>245</sup>.

En la presidencia de Carlos Lleras Restrepo cambia el objetivo de la Acción Comunal, y por tanto el derrotero por el que el programa había transitado hasta entonces, ahora su objetivo será modernizar el campo y las ciudades del país a través de este programa. La Reforma Constitucional de 1968 y la reforma administrativa al Ministerio de Gobierno mediante el decreto ley 3159 de 1968, crea la Dirección General de Integración y Desarrollo

---

<sup>243</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional*, 31. Y Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*, 42.

<sup>244</sup> «106 millones de pesos sin invertir en Acción Comunal», *El Tiempo* [Bogotá], 20 mayo, 1962, 26.

<sup>245</sup> Ministerio del Interior, Colombia, «Programa formación de formadores para la organización comunal». <https://participacion.mininterior.gov.co/comunal/programa-formacion-de-formadores-para-la-organizacion-comunal> (Consultado el 17 de mayo de 2019).

de la Comunidad (Digidec). Estas reformas administrativas formuladas por Carlos Lleras Restrepo mantuvieron el discurso desarrollista y reformista para contener el comunismo, pero potencializaron las relaciones clientelares, por medio de las partidas presupuestales y auxilios parlamentarios como mecanismo de «fomento al desarrollo» que fueron capitalizados por los emergentes políticos profesionales y las redes clientelares. A partir de este momento el clientelismo fretenacionalista, acogió a los sectores populares como socios menores de una empresa denominada «pro-desarrollo»<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> Francisco, Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó?*, 113.

## Conclusiones

Como se ha podido demostrar a lo largo de la investigación los programas de *Desarrollo de la Comunidad* en América Latina están estrechamente relacionados con la emergencia de los organismos multilaterales como Banco Mundial, Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo. Así, la comunidad internacional promovió en la segunda mitad del siglo XX una agenda de modernización y desarrollo con base en el despliegue de programas de asistencia económica y financiera para los países denominados del tercer mundo. La cooperación internacional para estos países «subdesarrollados» estuvo asociada a dos agendas, por un lado, el *desarrollo económico* que se convirtió en una subdisciplina de la economía y que estaba orientada a aumentar la producción de bienes y servicios en estos países. Y, por otro lado, el *Desarrollo de la Comunidad* que se basó en enfoques teóricos y metodológicos de la sociología y el trabajo social, con el objetivo de potenciar a las comunidades para que se organizaran y agenciaran sus propias limitaciones y problemas.

Por tanto, la Acción Comunal impulsada en Colombia a finales de los años cincuenta no se comprende sin el contexto internacional. Como se expuso en el primer capítulo, el desarrollo comunal en Colombia hace parte de un periodo al que el historiador chileno Mario Góngora ha denominado *la época de las planificaciones globales* (1945-1970). Analizando la evolución de estos programas de *Desarrollo de la Comunidad* en América Latina y en Colombia se pueden distinguir dos periodos en el que el punto de quiebre es el triunfo de la Revolución Cubana en 1959. En consecuencia, en los años cincuenta los programas comunales estuvieron orientados hacia la reducción de los índices de analfabetismo y a extender por lo menos la enseñanza de la primaria en todo el continente. En los años sesenta, Estados Unidos asume el liderazgo de estos programas con la intención de promover una serie de reformas sociales y económicas para solucionar los problemas de pobreza y subdesarrollo –que podían ser «caldo de cultivo» para las reivindicaciones comunistas-, sin alterar el régimen capitalista y las condiciones disímiles que este mismo sistema económico impone.

La variedad de investigaciones sobre el *Desarrollo de la Comunidad* en los años cincuenta y sesenta<sup>247</sup>, demuestra que fue un tema central para las Ciencias Sociales en este periodo. De hecho, emergieron las facultades de sociología y trabajo social al ser llamadas por los gobiernos y la comunidad internacional, a dirigir y liderar el trabajo con las comunidades. La propuesta de Naciones Unidas siempre fue que más que las poblaciones aliviaran y encontraran la solución a sus limitaciones materiales, era necesario promover una *Educación de la Comunidad* para dotar a las comunidades de herramientas organizacionales y democráticas<sup>248</sup>.

Ahora, retomando la pregunta propuesta al inicio del trabajo y vinculando este cuestionamiento con lo anteriormente expuesto se puede decir que: Primero, la institucionalización del programa Acción Comunal en la Ley 19 de 1958, fue posible por la insistencia de Alberto Lleras Camargo por replicar las experiencias de *Desarrollo de la Comunidad* impulsadas por Franklin D. Roosevelt en el Valle de Tennessee en los años treinta y la modernización de Puerto Rico en los años cuarenta. Así, Lleras Camargo impulsó un programa continental cuando fue Secretario General de la OEA (1948-1954) y después, como primer presidente del Frente Nacional (1958-1962), institucionalizó la Acción Comunal como programa del Estado colombiano.

Segundo, el análisis del programa Acción Comunal tiene que vincularse con la realidad política y económica de Colombia en los años cincuenta. Cuando Alberto Lleras asume la presidencia los precios del café habían bajado desde 1954, la Violencia no había finalizado con la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla por lo que aún había zonas en conflicto y existían una desconfianza generalizada de los colombianos por el Estado. Es por eso que la misión del primer presidente del Frente Nacional era realizar una reorganización del aparato estatal colombiano y en esta medida, las Juntas de Acción Comunal se convirtieron en el vínculo que encontró el gobierno colombiano para acercar a las comunidades al proyecto frentenacionalista.

---

<sup>247</sup> Unesco, *La educación para el Desarrollo de la Comunidad, bibliografía selecta* (París: Unesco, 1952).

<sup>248</sup> Ministerio de Gobierno, Colombia, *Cuarta reunión del grupo*, 19.

También, las Juntas sirvieron para mostrar la capacidad de las poblaciones para organizarse y movilizarse en torno a su propia interpretación de «modernizar» la sociedad colombiana, de esta manera las principales contribuciones que realizaron estas organizaciones vecinales en los años sesenta fue adelantar proyectos de infraestructura como la construcción de escuelas, vías, acueductos y viviendas. La acogida y crecimiento de este programa fue bastante rápido en términos cuantitativos y para 1970, los líderes comunales ya exigían al Estado colombiano una estructura más sólida y eficiente para que los recursos solicitados por las comunidades llegaran a tiempo y no se quedaran en manos de intermediarios. Además, pedían una mayor preparación para los promotores regionales y locales, para que pudiesen orientar en más proyectos a las comunidades y no solo con asesorías en los ámbitos de infraestructura. En este sentido un líder comunal señalaba en 1970 «necesitamos la creación del Fondo de Desarrollo Comunal, es a nuestro juicio, el paso que hará posible que los aportes y estímulos económicos, se repartan de una forma racionalizada y su distribución esté sujeta a estudios técnicos según las necesidades de la población»<sup>249</sup>.

Es decir, en 1958 cuando Alberto Lleras impulsaba la Acción Comunal, lo hacía porque sabía que el Estado colombiano no tenía posibilidades de extender en todo el territorio su institucionalidad política y administrativa. Por consiguiente, la Acción Comunal fue una forma más elaborada de control social para las regiones más golpeadas por la Violencia, así, el proyecto de Lleras Camargo buscaba incitar a las comunidades a ser su propio Estado y a que estas mismas solucionaran sus principales problemas. En esta medida, el programa de Acción Comunal fue exitoso porque acercó políticamente a las comunidades en la propuesta «desarrollista» del Frente Nacional. Entonces, si se toma en cuenta las exigencias que posteriormente realizaron los líderes comunales en los congresos de Acción Comunal que se empezaron a desarrollar desde 1970, las mismas comunidades tomaron el proyecto del gobierno y empezaron a utilizarlo como una ventana de oportunidad.

Siguiendo esta misma línea, para una explicación del crecimiento del desarrollo comunal en Colombia es necesario comprender el compromiso y micropacto que hubo entre el Estado

---

<sup>249</sup> «Obstáculos de la Acción Comunal» (Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Acción Comunal, Bogotá, 1970), 15.

y las comunidades. Como se demostró en el segundo y tercer capítulo, el Estado colombiano puso en marcha toda la estructura estatal para aprovechar la mano de obra y recursos que ofrecían las comunidades y al mismo tiempo, las poblaciones aprovecharon este pacto para agenciar sus necesidades. Por consiguiente, el Frente Nacional integró a los sectores populares a través de un proyecto modernizador, sin embargo, el despliegue estatal pudo ser posible por la ayuda económica y técnica que prestaron los organismos multilaterales de decisión, sin los auxilios económicos internacionales no se hubiera podido desplegar todo este andamiaje administrativo alrededor de la Acción Comunal.

A la larga, el crecimiento cuantitativo de las Juntas de Acción Comunal hizo que paulatinamente el programa fuera tomado por las relaciones clientelares, cuando se consolidaron los *intermediarios* políticos como el vínculo entre el Estado colombiano y los ciudadanos. Igualmente, la Reforma Constitucional de 1968, permitió que los parlamentarios y gobernadores pudieran disponer de mayores recursos «propios» para «impulsar y acompañar» los proyectos comunales. Por consiguiente, las oficinas administrativas del Estado y el Ministerio de Gobierno perdieron el control y liderazgo del programa comunal, además, que el acompañamiento internacional en los años setenta promovió -de nuevo- la ayuda militar, más que proyectos socioeconómicos.

## Fuentes y bibliografía

### Fuentes de archivo

#### Archivo General de la Nación

- Fondo Archivos Oficiales
  - Ministerio de Gobierno
    - Sección Despacho del Ministro, caja 38, 19, 70.
    - Secretaria General, caja 14.
    - Asuntos Indígenas, caja 31.
  - Fondo Presidencia
    - Secretaria Privada, caja 30.

### Fuentes impresas

«106 millones de pesos sin invertir en Acción Comunal». *El Tiempo* [Bogotá], 20 mayo, 1962, 1 y 26.

«Acta de Bogotá (12 de septiembre De 1960)». *El Trimestre Económico* 28, no. 109(1) (1961): 168-73. <http://www.jstor.org/stable/20855499>.

«Anuncia el Ministro de Educación alfabetización de 700.000 adultos», *El Tiempo* [Bogotá], 14 de junio, 1959, 1 y 22.

«Committee for a Free Asia», 13 de diciembre de 1951, CIA, Special Collection, Nazi War Crimes Disclosure Act, [https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DTPILLAR%20%20%20VOL.%201\\_0085.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DTPILLAR%20%20%20VOL.%201_0085.pdf).

«Kennedy como periodista entrevistó a Lleras Camargo». *El Tiempo* [Bogotá], 16 diciembre de 1961, 1.

«La clase campesina», discurso de Alberto Lleras Camargo, 22 de febrero de 1959. En *El primer gobierno del Frente Nacional Vol. I*, Alberto Lleras Camargo, 237-267. Bogotá: Imprenta Nacional, 1960.

«Obstáculos de la Acción Comunal» (Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Acción Comunal, Bogotá, 1970).

Carta de John F. Kennedy a Alberto Lleras Camargo, enero 10 de 1962. Washington, 1962, Archivo Alberto Lleras Camargo, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Decreto 1634 de 1960, del 6 de agosto. «Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno y se fijan sus funciones». *Diario Oficial* 30298.

Decreto 2119 de 1964, del 22 de agosto. «Por el cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con la Acción Comunal». *Diario Oficial* 31468.

Department of Health, Education, and Welfare. *El desarrollo de la comunidad agencia para el desarrollo internacional*. Washington: Estados Unidos, S.F.

- Entrevista a Donald F. Barnes, Proyecto de Historia Oral de la Biblioteca John F. Kennedy, junio 30 de 1964, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKWHA/1961/JFKWHA-065-001/JFKWHA-065-001>.
- John F. Kennedy. «Discurso de toma de posesión del presidente Kennedy, 20 enero 1961». [http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque4/el-mundo-en-el-cambio-de-siglo/documentos\\_historicos/discurso-de-toma-de-posesion-del-presidente-kennedy-20-enero-1961?theme=pdf](http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque4/el-mundo-en-el-cambio-de-siglo/documentos_historicos/discurso-de-toma-de-posesion-del-presidente-kennedy-20-enero-1961?theme=pdf).
- Lleras Camargo, Alberto. «Palabras pronunciadas al tomar posesión de la Presidencia de la República el 7 de agosto de 1958». Citado en Valencia Benavides, Hernán, Comp. *Discursos y mensajes de posesión presidencia. Volumen VII, Tomo II*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1983.
- Ministerio de Educación Nacional, Colombia. *Memoria del Ministerio de Educación al Congreso de 1959*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1959.
- Ministerio de Gobierno y Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad. *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979*. Bogotá: Digidec, 1980.
- Ministerio de Gobierno, Colombia, *Memoria del Ministerio de gobierno al Congreso de 1960*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1960.
- Ministerio de Gobierno, Colombia. *Cuarta reunión del grupo de trabajo regional interamericano sobre Desarrollo de los países Bolivarianos. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, informe nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1967.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia. *Memoria del Ministerio de Relaciones Internacionales al Congreso de 1958-1959*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1969.
- Naciones Unidas. *Desarrollo de la Comunidad en Colombia, documento de referencia no. 11*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1964.
- Naciones Unidas. Reunión de trabajo sobre organización y evaluación de desarrollo de la comunidad en la América Latina. Quito: Naciones Unidas, 1962.
- Ocampo Álvarez, Arturo. «La Alianza para el Progreso en los programas de Desarrollo Comunal» (Ponencia presentada en el Primer Seminario de Desarrollo de la Comunidad, Cali, 1963).
- Senado de Colombia. *Historia de las leyes: legislatura de 1958*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1965.
- Torres Restrepo, Camilo. «La Universidad y la Acción Comunal» (Ponencia presentada en el Primer Seminario de Desarrollo de la Comunidad, Cali, 1963).
- Unesco. *La educación para el Desarrollo de la Comunidad, bibliografía selecta*. París: Unesco, 1952.
- Universidad Pedagógica Nacional. *Documentos y conclusiones del Primer Seminario "Inter-universitario" de Desarrollo de la Comunidad*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1960.
- Vallejo Álvarez, Aníbal. «Ponencia para primer debate del proyecto de ley "sobre reforma administrativa"», septiembre 1958. Citado en Senado de Colombia, *Historia de las leyes: legislatura de 1958*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1965.

Ware, Caroline. *El servicio social y la vivienda*. Bogotá: Centro Interamericano de Vivienda, 1953.

## Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo. «El Desarrollo de la Comunidad». En *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*. Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, 1-10. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966.

American Historical Association, “Caroline F. Ware (1899-1990)”. *Perspectives on History: the newsmagazine of the American Historical Association*. <https://www.historians.org/publications-and-directories/perspectives-on-history/november-1990/in-memoriam-caroline-f-ware>.

Ansaldo Waldo y Verónica Giordano. *América Latina la construcción del orden, Tomo I*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2012.

Arévalo Hernández, Decsi. «Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960». *Historia Crítica*, no. 14 (1997), 7-24.

Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.). *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966.

Borrero, Camilo. «Acción Comunal y Política Estatal: ¿un matrimonio indisoluble?». *Documentos Ocasionales CINEP* no. 57 (1989).

Caballero Argáez, Carlos et ál. *Alberto Lleras Camargo y John F. Kennedy: amistad y política internacional. Recuento de episodios de la Guerra Fría, la Alianza Para el Progreso y el problema en Cuba*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2014.

Cataño, Gonzalo. «Orlando Fals Borda, Sociólogo Del Compromiso». *Revista de Economía Institucional* 10, no 19 (2008): 79-98.

Connell-Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

Connell-Smith, Gordon. *Los Estados Unidos ya la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Costa, Rubens. «Algunos aspectos del financiamiento de programas de Desarrollo de Comunidades». En *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*. Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, 51-64. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966.

Dávila, Andrés. «Las Juntas de Acción Comunal: clientelismo y participación popular en el régimen político colombiano. El Caso de Rionegro, Santander, 1970-1987». Tesis pregrado, Universidad de los Andes, 1987.

Fluharty, Vernon L. *La danza de los millones. Régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*. Bogotá: Áncora Editores, 1981.

- Gómez Delgado, Julián. «El problema del desarrollo y las misiones económicas internacionales en Colombia, 1949-1958». Tesis de pregrado en Economía, Universidad de los Andes, 2014.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: La ciudad, 1981.
- González, Fernán. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi – Cinep, 2014.
- Gutiérrez, Francisco. *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma, 2007.
- Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores, 1993.
- Hedman, Eva-Lotta E., y Thayer Sidel, John. *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century: Colonial Legacies, Post-Colonial Trajectories*. Londres: Routledge, 2000.
- Henderson, James. *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2006.
- Karl, Robert. *La paz olvidada. Políticos, letrados, campesinos y el surgimiento de las Farc en la formación de la Colombia contemporánea*. Bogotá: Librería Lerner, 2018.
- Leal Buitrago, Francisco y Dávila, Andrés. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Universidad Nacional y IEPRI, 1994.
- Leal Buitrago, Francisco. «El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?». En *Colombia hoy*, editado por Jorge Orlando Melo, 441-499. Bogotá: Imprenta Nacional, 1996.
- Leal Buitrago, Francisco. «Estado y política en Colombia». En *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia, la contribución de Francisco Leal Buitrago*, compilado por Angelika Rettberg; Laura Wills-Otero y Luis Javier Orjuela Escobar, 1-274. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia, 2016.
- Lopera, Juan Alejandro. «Paternidad o procreación responsable: la Iglesia Católica, Acción Cultural Popular y control de natalidad en Colombia (1964-1978)». *Historia y Sociedad*, no 31 (2016): 255-257.
- Ministerio del Interior, Colombia, «Programa formación de formadores para la organización comunal». <https://participacion.mininterior.gov.co/comunal/programa-formacion-de-formadores-para-la-organizacion-comunal>.
- Moreno, Juan Carlos. «De centros cívicos a JAC el cambio de modelo de gestión y participación barrial en Medellín en la segunda mitad del siglo XX». *Estudios Políticos*, no. 45 (2014), 185-203.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma, 2003.
- Pozas Arciniegas, Ricardo. *Desarrollo de la Comunidad, técnicas de investigación social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1964.
- Purcell, Fernando. «Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s». *Historia Crítica*, 53 (2014): 129-154.

- Rivera, José Alberto. «El Cinva: un modelo de cooperación técnica 1951-1972». Tesis de maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Rojas, Diana Marcela. «Alianza para el Progreso en Colombia». *Análisis Político* 23, no. 70 (2010): 91-124.
- Roll, David. *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Sánchez, Gonzalo «Violencia, guerrillas y estructuras agrarias». En *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, editado por Álvaro Tirado Mejía, 127-152. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.
- Sánchez, Gonzalo. «La Violencia, de Rojas al Frente Nacional». En *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, editado por Álvaro Tirado Mejía, 153-178. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.
- Sánchez, Gonzalo. «Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional». *Análisis político*, no 4, (1988): 21-42.
- Satoshi, Nakano. «Gabriel L. Kaplan and US involvement in Philippine electoral democracy: A tale of two democracies». *Philippine studies* 53, no. 2 (2004): 149-178.
- Scott, Anne Firor. «Caroline Farrar Ware. Brief life of a multifaceted public citizen: 1899-1990». *Harvard Magazine*. <https://harvardmagazine.com/2009/05/caroline-farrar-ware>.
- Scott, Anne Firor. *Pauli Murray and Caroline Ware: Forty Years of Letters in Black and White*. North Carolina: UNC Press Books, 2009.
- Silva Lujan, Gabriel. «Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la opresión». En *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, editado por Álvaro Tirado Mejía, 211-236. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.
- Silva, Gabriel. «El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar». En *Nueva Historia de Colombia Vol. 2*, editado por Álvaro Tirado Mejía, 179-210. Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- Thorp, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- Tirado Mejía, Álvaro. «Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio». En *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, editado por Álvaro Tirado Mejía, 105-126. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Colombia en la OEA*. Bogotá: Banco de la República y Ácora Editores, 1998.
- Torres del Rio, César. *Colombia siglo XX, desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015.
- Ungar, Elisabeth. *Análisis de las relaciones entre las demandas de la población, las organizaciones comunales y la representación de servicios por parte del Estado: el caso de las Juntas de Acción Comunal en Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1985.

- Valencia, Luis Emiro. *Historia, realidad y pensamiento de la Acción Comunal en Colombia, 1958-2008: 50 años construyendo comunidad*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2009.
- Vaughn, Jack Hood. «El cuerpo de paz y el desarrollo de la comunidad». En *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*. Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, 229-235. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966.
- Vega Cantor, Renán. «La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado». En *Conflicto social y rebelión en Colombia, ensayos críticos*, 373-443. Bogotá: Gentes del Común, 2015.
- Vega-Christie, David. «Introducción». En *El servicio social y la vivienda*, Caroline Ware, 7-8. Bogotá: Centro Interamericano de Vivienda, 1953.
- Vicente Pizano Restrepo. «La Acción Comunal del gobierno colombiano y la Alianza para el Progreso». En *Revista Javeriana* 62, no. 309 (1964): 644-651.
- Ware, Caroline. «Papers of Caroline Farrar Ware 1942-1990». *Fanklin D. Roosevelt Presidential Library & Museum*. [https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/findingaid\\_ware.pdf/cefe31d6-9251-48dc-acf3-60c05e2bfff3](https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/findingaid_ware.pdf/cefe31d6-9251-48dc-acf3-60c05e2bfff3).
- Webb, Richard. «La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones». En *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. Coordinado por Enrique Cárdenas, José Antonio Campo y Rosemary Thorp, 138-158. México: Fondo de Cultura económica, 2003.
- Wen, Gerald. «La experiencia de las Naciones Unidas en el Desarrollo de la Comunidad y su orientación actual». En *Desarrollo de la Comunidad teoría y práctica*. Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, 11-19. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 1966.