

**ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS
COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ITUANGO Y
DE LAS PERCEPCIONES Y POSICIONES DE SUS CONCEJALES, PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO DOS DEL ACUERDO DE PAZ**

POR

XAMARA MESA BETANCUR

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

ASESORA:

ADRIANA RAMÍREZ BARACALDO

**DOCTORA EN PROCESOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS DE LA
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPAÑA**

ESCUELA DE HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD EAFIT

2018

Análisis de las capacidades institucionales y las competencias normativas del Concejo Municipal de Ituango y de las percepciones y posiciones de sus concejales, para la implementación del punto dos del Acuerdo de Paz

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar la dimensión institucional del Concejo Municipal de Ituango, Antioquia (capacidades institucionales y competencias normativas), así como la dimensión actitudinal (percepciones, posiciones) de sus concejales, para la implementación del punto dos del Acuerdo de Paz referido a la participación política y la apertura democrática. Se opta por un ejercicio analítico-interpretativo que permita no solo brindar un acercamiento comprensivo a un órgano de gobierno colegiado como el Concejo, sino también, vislumbrar las diversas dinámicas que lo constituyen, las cuales de alguna forma inciden en la toma de decisiones, en las orientaciones programáticas, la focalización de los recursos, entre otros temas.

Palabras clave

Capacidades Institucionales, Competencias Normativas, Percepciones, Actitudes, Concejo Municipal, Acuerdo de Paz.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the institutional dimension of the Municipal Council of Ituango, Antioquia (institutional capacities and normative competences), as well as the attitudinal dimension (perceptions, positions) of its councilors, for the implementation of point two of the referred Peace Agreement to political participation and democratic openness. An analytical-interpretative exercise is chosen that allows not only to provide a comprehensive approach to a collegiate government body such as the Council, but also to understand the diverse dynamics that constitute it, which in some way affect decision-making, in the programmatic orientations, the focus of the resources, among other topics.

Keywords

Institutional Capacities, Normative Competences, Perceptions, Attitudes, Municipal Council, Peace Agreement.

Introducción

En Colombia ha sido constante abordar el estudio de la consolidación o calidad de la democracia, las particularidades de la participación ciudadana y la representación política desde el ámbito nacional, esto debido a la importancia que se le ha atribuido a esta escala territorial en cuanto a la concentración de los actos del gobierno central, el rol o papel que cumplen las élites políticas actuando en un marco político nacional y los procesos que en forma más o menos inmediata han influido sobre la configuración del poder en la totalidad del país (Melo, 1979).

Sin embargo, desde finales de los años 80 y principios de los años 90 se comienza un proceso de descentralización política y fiscal en Colombia que buscaba brindar mayor autonomía a los entes territoriales, delimitando el papel preponderante de estos en cuando al proceso de desarrollo del país, además, se presentaba como un mecanismo que atenuaría el centro de impulsión político-administrativo en el que se enmarca la concepción unitaria del Estado colombiano (Mutis González, 2011). Pese a estos esfuerzos, han sido evidentes los problemas que han tenido los entes locales en este contexto de descentralización, ya que la puesta en marcha de las diversas reformas no se ha dado de forma homogénea a lo largo del país y esto ha desencadenado institucionalidades precarias, debilidades técnicas y administrativas, poca participación democrática por parte de los ciudadanos, carencias en la representación de los gobernantes, entre otros.

En ese sentido, es manifiesta la necesidad de ahondar en el análisis sobre los entes territoriales, en su dimensión administrativa y técnica, pero también en su dimensión sociopolítica, ya que por medio de esto será posible conocer las percepciones y las actitudes que tienen algunos actores políticos del nivel local, para comprender y analizar los procesos institucionales que emprenden y la incidencia que estos logran tener en los ámbitos político, social, económico, cultural, etc.

La focalización en el ámbito nacional, ha limitado el ejercicio comprensivo de otras corporaciones gubernamentales que resultan esencial en la gestión pública territorial. Es el caso de los Concejos Municipales. Dicho órgano es central en el ejercicio de control político sobre la administración municipal, también en los procesos decisionales y deliberativos de las políticas públicas en materia de planeación, finanzas, medio ambiente, organización territorial, desarrollo económico, etc., y en la representación política local/regional. De allí que sea importante profundizar analíticamente en las capacidades que como instancia tienen y en las características actitudinales y perceptuales de sus miembros, pues finalmente, ambos elementos pueden constituir un escenario propicio para viabilizar estrategias a nivel local. Aunque se puede aludir a múltiples procesos en los que el Concejo Municipal tendría un papel importante, los intereses de este trabajo residen en el Acuerdo de Paz, concretamente el punto dos referido a la participación política.

1. Contextualización, problema de investigación y antecedentes.

En Colombia se han dado procesos orientados a potenciar la democracia, los cuales propenden por aumentar no solo la participación de la ciudadanía, sino también, generar articulaciones y reconocimiento por parte de los actores políticos para fortalecer los procesos en los territorios. Un ejemplo de ello es el Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, el cual se ha constituido en un proceso político enfocado en el fortalecimiento de las instituciones, la consolidación o construcción de la democracia y las plenas garantías para la participación de la sociedad civil. Así mismo, este Acuerdo incluyó una serie de puntos encaminados al diseño e implementación de políticas públicas destinadas prioritariamente a los territorios en conflicto, a saber: desarrollo y reforma agraria, fortalecimiento de la participación política y ciudadana, sustitución de cultivos ilícitos y creación de mecanismos de justicia transicional. Se trata entonces de un Acuerdo que trasciende los actores involucrados *stricto sensu* en la negociación (Garzón Godoy, 2018).

Los distintos puntos recalcan la necesidad de integrar a los actores sociales en el diseño y la veeduría de las políticas derivadas de lo pactado, evidenciando una invocación constante a la participación ciudadana en el marco actual del pos-acuerdo:

La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y la

participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia (Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, 2016, p. 7).

De acuerdo con lo anterior, el punto dos del Acuerdo destinado a la participación política y la apertura democrática para construir la paz, se configura en un componente esencial para la implementación de los acuerdos, por un lado porque supone la participación como un elemento estructurante para el desarrollo territorial y por otro lado porque propone visibilizar el papel de los grupos, movimientos y sectores sociales en la construcción de la dinámica local direccionada a la legitimidad y la correlación política.

Adicionalmente, la participación política y ciudadana debe estar acompañada de un sistema robusto de instituciones y actores sociales y políticos que garanticen un desarrollo integral de los procesos a nivel territorial, pues el ámbito local ha venido configurando un papel preponderante en cuanto al progreso del país, ya que por medio de su autonomía se busca generar iniciativas cada vez más acordes a las necesidades regionales.

De allí que sea manifiesta la necesidad de ahondar en el análisis sobre los entes territoriales, en su dimensión institucional, pero también en su dimensión actitudinal, debido a que por medio de esto será posible identificar aquellas herramientas institucionales que permiten dar respuesta a las necesidades locales, las cuales requieren una constante articulación política entre las demandas de la ciudadanía y el uso responsable en la gestión del territorio, por lo cual, vincular intereses particulares (diversos) con el interés difuso del bien común, exige una fuerte responsabilidad colectiva por parte de las autoridades locales (Vargas Céspedes, 2011).

El estudio o abordaje de los entes territoriales se ha centrado, por lo general, en los procesos y prioridades del Gobierno Local, obviando, en ocasiones, las reflexiones sobre cuerpos colegiados como los Concejos Municipales, siguiendo a Barberena (citado en Leyva Botero, S y Agudelo Henao, L, F. (2012)) una de las mayores preocupaciones radica en la poca evolución lograda en términos de identificar acciones de los cuerpos colegiados y, por esta vía, depurar y mejorar la calidad de los mismos (2010, p. 69).

Estos cuerpos colegiados (Concejos Municipales), son una figura significativa como expresión de la representación política local, como ente de participación y como veedor de

la gestión pública territorial, también porque en ellos coexisten ejercicios de diálogo e interlocución sobre las disposiciones que emanan de las demás autoridades territoriales, con las cuales se desarrolla un ejercicio de control político para garantizar procesos direccionados en términos contextuales, sociales, políticos, económicos, etc.

Partiendo de esto, resulta esencial profundizar en las capacidades institucionales y las competencias normativas de esta instancia, concibiendo la capacidad de gestión más allá del aparato administrativo, es decir, visualizar la integración de grupos sociales, del entorno y de la ciudadanía en general, para articular la capacidad administrativa y la capacidad política (Duque Cante, 2012) o, dicho de otra forma, enlazar las capacidades políticas, administrativas y societales (Oszlak, s.f). Por otro lado, también es necesario abordar las percepciones y posiciones de los concejales, esto para identificar, desde una concepción más actitudinal, aquellos componentes que potencian u obstaculizan la implementación de los procesos en el territorio.

Uno de estos procesos es la implementación del punto dos del Acuerdo de Paz, el cual no solo estará determinado por las decisiones y disposiciones institucionales que desde instancias como el Concejo Municipal se puedan fortalecer o impulsar, sino también, por las particularidades de los territorios, las instituciones informales constituidas allí, los relacionamientos sociales, la trayectoria política de sus gobernantes, la presencia histórica del conflicto armado, entre otros.

El municipio de Ituango en el departamento de Antioquia, deja entrever muchos de estos elementos. Este territorio ubicado en el Norte antioqueño, ha escenificado las lógicas del conflicto armado en los últimos cuarenta años. Allí han hecho presencia guerrillas y paramilitares, los cuales han disputado su control al Estado y la fuerza pública; no obstante, en parte del territorio rural, ha sido la guerrilla de las FARC quien ha mantenido presencia sistemática desde 1983 con los frentes 18 y 36. El interés por este escenario local, radica en la importancia que tiene el mismo, pues no solo es el Municipio más grande de la subregión (con un total de 20.273 habitantes), sino también, un lugar con una evidente riqueza hídrica, además es considerado uno de los municipios más montañosos de Antioquia por su cercanía con el Nudo del Paramillo, lo que lleva a que se constituya en un centro de atención para la

siembra de cultivos de coca (por las amplias extensiones de tierra), extracción mineral y para el manejo y control territorial.

En el marco del Acuerdo de Paz, Ituango ha sido priorizado para tener una Zona Veredal Transitoria, ahora denominada, Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación, lo que ha llevado a que la población civil promueva diversos procesos en clave de transformación hacia la construcción de paz, pues si bien el conflicto armado en este territorio ha generado desplazamientos, masacres y un miedo generalizado, paradójicamente ha propiciado también procesos organizativos, ejercicios colectivos y comunitarios para la construcción y el fortalecimiento de la participación democrática, entre otros (Asamblea Cívica la Paz es Ituanguina -ACCPI-, 2016).

En contraste con lo anterior, el Estado, materializado en diversas instituciones a nivel territorial, ha hecho una presencia diferenciada en el Municipio, significando el despliegue de acciones ambiguas en relación con los actores armados ilegales que oscilan entre la confrontación y la negociación; y en su relación con la sociedad civil, el Estado no logra constituirse en referente de seguridad y protección para sus ciudadanos (INER, 2007).

Así pues, Ituango es actualmente un epicentro donde confluyen múltiples organizaciones sociales (Asociación de Desplazados de Ituango -ASDEDI-, Asociación de Mujeres Ideales -AMI-, Asociación de Campesinos de Ituango -ASCIT-, Cabildos Sociales, JAC, JAL, entre otras) e institucionales (ICBF, Min Salud, Gobernación de Antioquia, PNUD, ACNUR, entre otras) para trabajar en pro de la paz, particularmente en temas de fortalecimiento de liderazgos, construcción de paz, educación política, configuración de espacios de interlocución democráticos en la esfera pública, etc.(Asamblea Cívica la Paz es Ituanguina -ACCPI-, 2016), de allí que sea un escenario propicio para analizar las capacidades y las competencias que tiene un órgano como el Concejo Municipal, así como las percepciones y posiciones de sus concejales para dinamizar la política local y los procesos que se vayan a emprender en el marco del Acuerdo de Paz, específicamente, lo referido al punto dos sobre participación y apertura democrática.

2. Marco teórico y metodológico

Referentes teórico-conceptuales¹

Los gobiernos locales, entre otras cosas, tienen por objetivo en su actuación velar por la implementación y ejecución de procesos acordes con las realidades territoriales. Sin embargo, dicho proceso se puede ver condicionado e incluso interrumpido por la limitación en sus capacidades institucionales, es decir, por obstáculos o barreras que les impiden actuar eficazmente. De esto ha surgido una subsecuente preocupación por la forma en que el Estado en general y los gobiernos en particular, atienden sus fines, cumplen sus objetivos y desempeñan sus funciones, toda vez que el propósito y la búsqueda radica en el mejoramiento de la gestión pública (Rosas Huerta, 2008). No obstante, a causa de las disparidades en las dinámicas sociales, políticas, económicas y sectoriales —entre otros factores— de los diversos ámbitos territoriales, la gestión se ha desarrollado de manera diferencial, ocasionando problemáticas significativas en la implementación de los procesos².

En este sentido, la capacidad institucional se constituye en un componente esencial del marco de acción de los gobiernos, ya que no solo busca mejorar las habilidades para el logro de las funciones, sino también fortalecer el andamiaje institucional, mejorar las estructuras de gobierno, las capacidades administrativas o financieras, la cooperación y coordinación entre diversos actores, etc. (Rosas Huerta y Gil Montes, 2013). De allí, que sea fundamental considerar distintas capacidades en términos institucionales para conocer y profundizar en el rol que tienen los gobiernos locales y en lo que efectivamente llevan a cabo.

Hablar de capacidades institucionales remite a varios desarrollos teórico-conceptuales, los cuales han viabilizado distintas aproximaciones al término. Una de ellas, alude a la estrecha relación entre los procesos de descentralización en los países y las capacidades (institucionales) que tienen los gobiernos subnacionales, es decir, aquellas condiciones gubernamentales locales que, en ocasiones, van en contravía de lo estipulado en ámbitos territoriales superiores —departamento, nación— (Cabrero Mendoza, 2004). Por otro lado,

¹ Teniendo en cuenta que un marco teórico se constituye por la apropiación de una teoría y sus diferentes enfoques en el trabajo de investigación, en este caso, se apela a la construcción de unos referentes teórico-conceptuales, debido a que no se parte de una teoría concreta, por el contrario, se retoman diversos autores y sus postulados para construir una definición acorde con los objetivos del presente trabajo.

² Referidas a lo financiero, lo administrativo-burocrático, el relacionamiento intergubernamental, etc.

están aquellas definiciones que focalizan su atención en procesos o sistemas potenciales para cumplir tareas, es el caso de Migdal (1988), quien define la capacidad institucional como aquellos componentes que poseen los líderes estatales al utilizar los órganos del Estado como vehículos de entrega que cristalizan sus decisiones en el seno de la sociedad. En esta misma línea, se encuentra Sikkink (1993), quien argumenta que la capacidad institucional es la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales.

Otras perspectivas, relacionan las capacidades institucionales con una serie de reformas en la gestión pública. Es el caso de Rosas (2008), quien hace alusión a las reformas hacia dentro del Estado como elementos constitutivos de las capacidades institucionales, debido a que la mutación en la actuación de los órganos de gobierno permitirá “mejorar las funciones y resolver problemas públicos, movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos y, formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión” (p.121). En contraste con lo anterior, se encuentran las posturas referidas al buen gobierno, las cuales apelan a la construcción de capacidades institucionales para tramitar los problemas organizacionales dentro de un entorno con diferentes niveles, actores, influencias e interdependencias entre estos (Ospina, 2002).

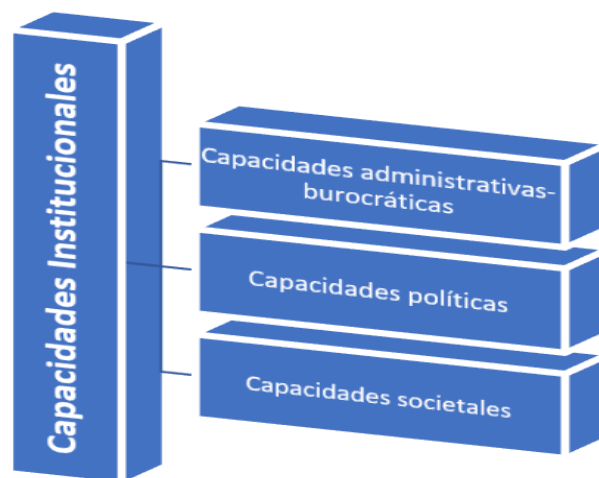
Si bien las definiciones expuestas previamente posibilitan tener un panorama general de las capacidades institucionales, por los intereses del presente trabajo es necesaria una comprensión más amplia que involucre los diversos componentes de la gestión, la administración y las competencias, pero también, que permita ahondar en el papel que cumple el contexto (con sus diversos acontecimientos y dinámicas) y sus actores. Así pues, siguiendo a Oscar Oszlak (2004)³, las capacidades institucionales son la disponibilidad (¿qué hay?, ¿cuánto hay?, y ¿de qué calidad?) y aplicación efectiva de los recursos humanos (¿trabajan de acuerdo a lo esperado o no?), materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción del valor público, sorteando y considerando las restricciones, las condiciones y las amenazas de su contexto, así como las posiciones, los intereses y los roles de los diversos actores que coexisten en él. Adicionalmente, es fundamental delimitar qué tipo de capacidades institucionales se

³ Esta definición es construida de acuerdo con los postulados de Oscar Oszlak, pero se agregan algunos elementos propios.

pretenden abordar o analizar, pues al igual que las definiciones, las tipologías aluden a múltiples elementos que, dependiendo de la focalización que se quiera dar, serán más idóneas unas u otras.

En esta línea de argumentación, se hará una aproximación a las capacidades institucionales de tipo administrativo-burocrático, políticas y societales. Las capacidades administrativas-burocráticas, siguiendo a Evans (1996) y Grindle (1996), son las habilidades técnico burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales, así como los medios idóneos para proveer bienes y servicios. Las capacidades políticas son aquellas interacciones que, enmarcadas en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto nacional e internacional (Evans citado en Rosas Huerta y Gil Montes, 2004). Finalmente, siguiendo a Bertranou (2012)⁴, las capacidades societales se pueden comprender como el relacionamiento, coordinación, cooperación y articulación entre los gobiernos locales y la sociedad para desarrollar procesos conjuntos.

Figura 1. Sistema categorial: categoría principal (capacidades institucionales), subcategorías (administrativas-burocráticas, políticas, societales).



Fuente: elaboración propia

⁴ Si bien se toman elementos del autor en mención, esta definición, en su mayoría, es una construcción propia.

Metodología

La metodología es un componente fundamental de todo proyecto investigativo, pues por medio de esta se definen y se elaboran el conjunto de técnicas, instrumentos y procedimientos para la investigación, es decir, es la forma en la que se orienta y se explica cómo se hará la recolección, generación, sistematización y análisis de la información. En este sentido, los componentes metodológicos estuvieron guiados por tres elementos: el objeto de estudio, los objetivos (general – específicos) y el sistema categorial⁵, esto con el fin de delimitar los elementos metodológicos más idóneos para el presente ejercicio.

En este sentido, el trabajo pretende realizar un abordaje desde una perspectiva o enfoque cualitativo (González, 2003), en la medida en que permite un acercamiento al objeto de estudio desde una concepción contextualizada, es decir, sin constituir imaginarios o escenarios previos que puedan condicionar la participación y observación del mismo. Es esencial identificar y revelar la significancia de los hallazgos en relación con el contexto social, histórico y político, además de considerar los diversos desarrollos adelantados frente a los sujetos de estudio para comprender los aportes que de allí emanan y así configurar y articularlos con lo que la experiencia del investigador propone.

Aparte del enfoque, el proceso investigativo requiere de distintas estrategias metodológicas para el desarrollo de los objetivos. Por lo anterior, este proceso apela al estudio de caso, toda vez que es una herramienta valiosa para registrar e identificar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno en estudio (Yin, 1989, p. 40).

Martínez Carazo (2011), brinda una definición más explícita sobre dicha estrategia:

está dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recolección de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (p. 174).

⁵ Si bien la extensión del trabajo no permitió hacer una construcción del sistema categorial que evidenciara las variaciones que tuvo y las categorías emergentes que se fueron considerando, sí se hace una representación gráfica para determinar el sentido y la jerarquía de las categorías analíticas del escrito.

Finalmente, como un ejercicio complementario, se requieren técnicas de recolección y generación de información para la investigación. En ese sentido, se hace uso de la técnica conversacional y la técnica de investigación documental (Valles, 1999).

La primera (técnica conversacional), permite generar información que no se encuentra producida (ni organizada) de manera sistemática en fuentes documentales, concretamente se hace alusión a entrevistas semiestructuradas y encuestas, en las cuales es posible incluir de forma consecuyente y por secciones preguntas sobre las categorías de análisis de la investigación. Respecto a la técnica de investigación documental, se puede indicar que complementa el ejercicio empírico (técnica conversacional) de recolección de información, toda vez que permite validar y contrastar los datos recabados en fuentes primarias (entrevistas, encuestas), por medio de la pesquisa y organización de fuentes secundarias (documentos, artículos, tesis, libros, etc.).

Es oportuno mencionar que las entrevistas semiestructuradas realizadas con algunos concejales del municipio de Ituango tendrán carácter confidencial, es decir, no se revelarán sus nombres ni sus partidos políticos. Adicionalmente, las encuestas realizadas a los 13 concejales del municipio de Ituango y que constituyen un instrumento clave de recolección y análisis de información, fueron aplicadas en el marco del proyecto de investigación “La Élite Política Local y la Calidad de la Democracia”, desarrollado y coordinado por la docente e investigadora Adriana Ramírez Baracaldo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y del cual participa la autora del presente artículo en calidad de investigadora.

3. Categorías contextuales: competencias normativas de los Concejos Municipales y participación política (punto dos del Acuerdo de Paz)

Competencias de los Concejos Municipales

Los Concejos Municipales son corporaciones político-administrativas del orden territorial elegidas popularmente para un periodo de 4 años. Están integrados “por no menos de 7 ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva”⁶

⁶ La composición de los concejos de acuerdo con el número de habitantes del municipio o distrito se define en el artículo 22 de la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”, en la cual también se determinan los periodos de sesiones

(Artículo 312, Constitución Política de Colombia, 1991). Son instituciones democráticas de carácter colegiado que actúan como “cuerpos deliberantes de representación popular”⁷ responsables de velar por el bienestar de la comunidad a la cual representan (DNP, 2011, p. 18). Esta corporación es una de las autoridades públicas más importantes del nivel territorial ya que cuentan con facultades de coadministración y control político de los gobiernos territoriales.

La existencia de los Concejos Municipales se funda en el principio político de la representación y en el principio democrático de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas que les afectan, por medio de la elección popular de representantes. En ese sentido, los concejos cumplen diversos roles, como representantes de sus comunidades en las decisiones públicas, agentes de deliberación de la agenda pública municipal, autoridades de control político a los gobiernos locales y, a la vez, fungen como partícipes de la gestión pública municipal.

Sus atribuciones se encuentran definidas constitucionalmente en los artículos 272 y 313 de la Constitución, sobre el control a la gestión pública y en el capítulo referido al régimen municipal (Constitución Política de Colombia, 1991), así como en otros artículos en los cuales se detalla su participación en otras áreas específicas⁸.

Tabla 1. Funciones de los Concejos Municipales

Principales Funciones de los Concejos Municipales (Artículos 272 y 313 de la Constitución Política de 1991)	
Reglamentar	<ul style="list-style-type: none"> • Las funciones y la prestación de servicios de los Municipios. • El control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. • Usos del suelo
Autorizar	<ul style="list-style-type: none"> • Al alcalde para la celebración de contratos. • El ejercicio de funciones pro-tempore del concejo.
Presupuestar	<ul style="list-style-type: none"> • Dictar normas de presupuesto. • Expedir el presupuesto anual. • Adoptar los tributos y gastos locales. • Adoptar planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas

⁷ Al conformarse como órganos de representación de la ciudadanía, deben regirse por la normativa sobre las reglas y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y los procesos electorales, principalmente por la Ley 1475 de 2011.

⁸ Las atribuciones de los Concejos Municipales se encuentran determinadas en la legislación nacional, principalmente en las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, sobre la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios, así como en la siguiente normativa donde se definen facultades para asuntos relevantes a nivel municipal: Ley 80 de 1993, Leyes 134, 152 y 179 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 489 de 1998, Leyes 1454 y 1466 de 2011, entre otras.

Organizar la administración	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar estructura de la administración municipal • Organizar las respectivas contralorías • Determinar funciones y escalas de remuneración
Elegir	<ul style="list-style-type: none"> • Personero municipal • Contralor municipal
Vigilar	• Actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda
Controlar políticamente	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer control político sobre la administración municipal. • Citar y requerir a los secretarios del despacho. • Proponer moción de censura respecto de los secretarios del Despacho del alcalde, cuando a ello haya lugar.

Fuente: Adaptado de “*Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios*” (DNP, 2011).

En su organización interna los concejos se componen de la siguiente manera: Plenaria del Concejo (compuesta por todos los concejales), Mesa Directiva (presidente, vicepresidentes y secretario general) y Comisiones (permanentes y accidentales). Las funciones específicas que deben cumplir estas instancias e integrantes de los concejos se encuentran definidas en la Ley 136 de 1994 y en la Ley 1551 de 2012.

Ahora bien, sobre el Estatuto de los concejales se debe tener presente que la Constitución Política de Colombia define que “son servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad; carecen de calidad de empleados públicos; sus funciones son establecidas por la Constitución, la Ley y el reglamento y están sujetos a un régimen de calidades, inhabilidades, e incompatibilidades” (DNP, 2011, p. 94). Al no ser empleados públicos, no reciben un salario, sino honorarios por su asistencia a las sesiones. Las calidades para ser elegido concejal, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, derechos, deberes, faltas y sanciones a los corporados se encuentran consignadas en diferentes normas⁹.

Las decisiones de los concejos son tomadas en sesiones ordinarias, extraordinarias y eventualmente algunas no presenciales. Las sesiones generalmente se llevan a cabo en un recinto oficial, sin embargo, en ocasiones pueden sesionar en lugares diferentes, por ejemplo, cuando se desarrollan cabildos abiertos o por razones de orden público. Los periodos de sesiones están determinados normativamente y se definen de acuerdo con la categoría de los municipios. Los concejos no podrán deliberar con menos de la cuarta parte de sus integrantes. Las sesiones requieren de dos tipos de quorum: Quorum Deliberativo con mínimo la cuarta

⁹ Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 734 de 2002, Ley 1148 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 1551 de 2012, entre otras disposiciones.

parte de los integrantes. Quorum decisorio, mínimo la mitad más uno de los concejales. Por ley, todas las sesiones deben quedar consignadas en actas.¹⁰

Los Concejos Municipales toman sus decisiones mediante actos administrativos como los acuerdos, las resoluciones (disposiciones de orden de interno para el funcionamiento del concejo), las proposiciones (actos que contribuyen al proceso decisorio) y las mociones (para llevar a cabo los debates de manera efectiva)¹¹, de acuerdo con la naturaleza administrativa de sus facultades. El proceso de aprobación de los acuerdos comienza con la presentación de un proyecto de acuerdo¹², su discusión (durante dos debates, celebrados en distintos días) y aprobación (o no) por parte del concejo, y termina con la sanción y publicación por parte del alcalde. Los proyectos de acuerdo deben ser presentados en las materias que estén estrictamente relacionadas con sus atribuciones. Los concejos aprueban sus actuaciones por mayorías decisorias, que pueden ser de 4 tipos: mayoría simple (mitad más uno de los votos), mayoría absoluta (la mayoría de los votos de la comisión o plenaria, dependiendo dónde se esté decidiendo), mayoría calificada y mayoría especial (o dos tercios de los votos de los integrantes o los asistentes) (DNP, 2011, p. 136).

Finalmente, se debe resaltar el papel de los concejos en la gestión pública municipal. Este rol toma especial relevancia durante 4 fases de los periodos de gobierno territorial. 1) durante los procesos de planeación municipal, especialmente en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal y del Plan de Ordenamiento Territorial¹³. 2) durante la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, mediante la gestión de proyectos de acuerdo, el estudio del presupuesto municipal (aprobación, no aprobación u objeción), el seguimiento a la contratación, la autorización de vigencias futuras. 3) durante todo el periodo de gobierno mediante el seguimiento a la gestión del alcalde y el **control político** a la administración

¹⁰ Según el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, las administraciones municipales deben disponer de los recursos para los gastos de funcionamiento de los concejos, que no podrán superar el valor correspondiente a gastos de honorarios por el número de sesiones autorizadas y el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio (DNP, 2011, p. 121).

¹¹ Las proposiciones pueden ser: supresivas, aditivas, sustitutivas, divisivas, asociativas, transpositivas, y se materializan en un proyecto de acuerdo, un informe, una ponencia o una proposición presentada. Las mociones pueden ser de: aclaración, orden, sesión permanente, suficiente ilustración. (DNP, 2011, pp. 134-135).

¹² Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, o por iniciativa de los alcaldes, personeros, contralores, juntas administradoras locales o por iniciativa popular de la misma ciudadanía de manera directa.

¹³ O en su defecto Plan básico de ordenamiento territorial o Esquema de ordenamiento territorial, dependiendo de la cantidad de habitantes del municipio, según la Ley 388 de 1997.

municipal mediante citaciones, cuestionarios, debates y evaluaciones. 4) en el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En todas estas fases los concejos tienen la función esencial de vigilar el buen uso de los recursos públicos, establecer, reformar o eliminar tributos de acuerdo con sus temas de competencia, garantizar el buen desempeño de la administración local y del servicio público, **garantizar la participación ciudadana y la deliberación pública**, y vigilar que se esté llevando a cabo buenas prácticas gubernamentales en términos de transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia.

Punto 2 del Acuerdo de Paz con las Farc. Participación Política: apertura democrática para construir la paz

Durante los dos primeros años del periodo presidencial del gobierno de Juan Manuel Santos Calderón se inició una fase exploratoria para establecer un proceso de diálogo y negociación con la guerrilla de las FARC-EP, con el propósito de llegar a un acuerdo para la terminación del conflicto armado del Estado colombiano con esa guerrilla.

Esa fase exploratoria terminó el 18 de octubre de 2012 con la instalación de la Mesa de Conversaciones. Allí se inició un proceso de construcción de acuerdos sobre 6 puntos: reforma rural integral, participación política, drogas ilícitas, víctimas del conflicto armado, cese al fuego y dejación de las armas, acuerdo final, integral y definitivo. Las discusiones formales en la mesa de negociaciones terminaron el 24 de agosto de 2016.

A partir de entonces comenzó el proceso de protocolización del acuerdo, su firma, consulta a la ciudadanía a través de plebiscito y posteriormente una fase de renegociación. Finalmente el 24 de noviembre de 2016, se ratifica el acuerdo final, integral y definitivo mediante su firma en el Teatro Colón (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, pp. 34-35).

El punto 2 de este acuerdo se denominó *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*. La construcción del acuerdo sobre este punto se llevó a cabo a través de un proceso de diálogo, negociación y formulación entre el 11 de junio y el 6 de noviembre de 2013. El punto 2 comienza introduciendo los acuerdos sobre este importante tema de la siguiente manera:

el Gobierno Nacional y las FARC-EP consideran que:

la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz. (Acuerdo de Paz, 2016, p. 35)

El acuerdo sobre participación política se comenzó a estructurar sobre tres ideas centrales: la apertura democrática, la inclusión política y las garantías para la oposición política; lograr una mayor participación ciudadana en las políticas públicas y la implementación de los acuerdos; y finalmente, romper el vínculo entre la política y las armas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, p. 30-33). Estas ideas básicas se enriquecieron a través del diálogo entre el gobierno nacional y las FARC-EP, obteniendo como resultado el acuerdo sobre la participación política, el cual se estructura de la siguiente manera

Tabla 2. Estructura punto dos del Acuerdo de Paz

Estructura del Punto 2 del Acuerdo de Paz con las FARC-EP		
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.	2.1.1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general	2.1.1.1. Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política
	2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política	2.1.2.1. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
		2.1.2.2. Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas	2.2.1. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales	
	2.2.2. Garantías para la movilización y la protesta pacífica	
	2.2.3. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales	
	2.2.4. Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad	
	2.2.5. Control y veeduría ciudadana	
	2.2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa	

2.3 Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	2.3.1 Promoción del pluralismo político	2.3.1.1. Medidas para promover el acceso al sistema político
		2.3.1.2. Medidas para promover la igualdad de condiciones en la competencia política
	2.3.2 Promoción de la participación electoral	
	2.3.3 Promoción de la transparencia	2.3.3.1. Medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales
		2.3.3.2. Medidas de transparencia para la asignación de la pauta oficial
	2.3.4 Reforma del régimen y de la organización electoral	
	2.3.5. Promoción de una cultura política democrática y participativa	
	2.3.6 Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono	
	2.3.7 Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo	
2.3.8 Creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos		

Fuente: elaboración a partir de la información contenida en el tomo III (participación política) de la Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP.

Cerrado el ciclo de negociaciones referidas a este punto, el Gobierno Nacional y las FARC-EP presentaron un informe en el cual recogieron sus conclusiones sobre las discusiones y acuerdos alcanzados. Uno de los apartados de este informe revela la importancia de lo que se acordó en materia de participación política, como una de las bases fundamentales del acuerdo para alcanzar la paz

La construcción de la paz es un asunto de la sociedad en su conjunto, que requiere de la participación de todos sin distinción. Por eso, es necesario concitar la participación y decisión de toda la sociedad colombiana en la construcción de tal propósito, que es derecho y deber de obligatorio cumplimiento, como base para encauzar a Colombia por el camino de la paz con justicia social y de la reconciliación, atendiendo el clamor de la población por la paz. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, pp. 360-361)

4. Hacia la participación política: apertura democrática para construir la paz en Ituango, Antioquia

Colombia, después de la reforma establecida por la Constitución Política de 1991 dio un giro en términos democráticos que permitió la entrada de nuevos partidos y movimientos al escenario político. También fue posible establecer la promulgación de valores y principios fundamentales que han posibilitado el fortalecimiento de las instituciones políticas que rigen el sistema y por ende la democracia.

Pese a esto, aún en la actualidad no ha sido posible materializar muchos de esos valores y principios que proclama la Constitución, en parte por los múltiples problemas sociales y económicos que aquejan al país (desconfianza institucional, desconocimiento de lo público, mal manejo de los recursos, etc.), pero también por la continuidad y permanencia del conflicto armado interno.

En este escenario, el Acuerdo para la Terminación del Conflicto constituye una oportunidad única de alcanzar tal objetivo y de avanzar en el robustecimiento institucional y, por supuesto, en la ampliación del demos y de la esfera pública en el sistema democrático. El punto dos de dicho Acuerdo, alude concretamente a la participación política y la apertura democrática para construir la paz, además hace hincapié en la promoción de la inclusión política por medio de diversas voces y nuevos proyectos políticos que logren enriquecer el debate con todas las garantías de transparencia y equidad¹⁴ que se requieren.

De acuerdo con lo anterior, el presente apartado pretende evidenciar, *grosso modo*, el avance que ha tenido la implementación del punto dos del Acuerdo en el municipio de Ituango, Antioquia, focalizando la atención en las capacidades institucionales y las competencias normativas del Concejo Municipal, así como en las percepciones y posiciones de sus concejales. Ambos criterios considerados como elementos que pueden potenciar u obstaculizar dicho proceso.

¹⁴ Información tomada de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-3-proceso-paz-farc-participacion-politica.pdf>. Recuperado el 22 de agosto de 2018.

Concejo Municipal, actor clave en el desarrollo territorial

Hablar de las capacidades institucionales en un municipio como Ituango alude directamente a la capacidad efectiva que tienen los órganos de gobierno en términos de su desempeño. En esta línea, la aptitud de las diversas instancias gubernamentales, (en este caso del Concejo Municipal) resulta ser un elemento esencial para indagar respecto a lo que se ha propuesto y posteriormente materializado en el marco del Acuerdo de Paz en el Municipio.

Ituango, al igual que muchos de los municipios de Antioquia, tiene categoría¹⁵ sexta¹⁶, lo cual implica en términos de capacidades financieras ciertas deficiencias tanto para el manejo y priorización de los recursos, como para la planeación, implementación y ejecución de los proyectos. Sin embargo, este es solo uno de los inconvenientes que tiene el Municipio para viabilizar y garantizar que efectivamente los procesos planteados se lleven a cabo, por ejemplo, se pueden mencionar los problemas de coordinación intergubernamental, la falta de relacionamiento y confianza con la sociedad civil y, en ocasiones, las precarias herramientas de planificación e intervención pública (INER, 2007).

El punto dos del Acuerdo de Paz, planteó una serie de necesidades territoriales relacionadas con la posibilidad de abrir espacios y escenarios dialógicos y de interlocución para la participación política, en los cuales pudieran hacer presencia tanto la administración municipal, como los desmovilizados de las FARC, la sociedad civil y sus distintas organizaciones. En Ituango, este tema ha estado cimentado por diversos factores: primero por el interés y las capacidades administrativas, políticas y societales de los órganos de gobierno; segundo por las dinámicas de conflicto y violencia que aún persisten en el Municipio; tercero por el desinterés y la desconfianza de la sociedad civil frente a los servidores públicos y los ex guerrilleros.

La configuración de una participación activa por parte de la ciudadanía, no solo se da por medio de los recursos e instrumentos normativos y programáticos con los que cuentan los gobiernos locales, sino también, por medio de la búsqueda y garantía de la seguridad y la

¹⁵ Para ampliar información referida a la categorización municipal remitirse a: http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/LEY6172000.pdf

¹⁶ Información tomada de www.contraloria.gov.co/categorización2018. Recuperado el 25 de septiembre de 2018.

convivencia, de manera que los procesos a emprender tengan una suerte de blindaje que permita constituir escenarios propicios y seguros para el ejercicio colectivo.

El rol que cumple el Concejo Municipal es esencial en la actual coyuntura, pues si bien las competencias normativas¹⁷ les brinda directrices quizá un poco limitadas en el qué hacer de la política local, toda vez que esta instancia no determina o formula los proyectos, ni decide tácitamente los aspectos macro del Municipio, su ejercicio de veeduría, control y representación social y política de la ciudadanía, son componentes que podrían ser determinantes a la hora de tomar decisiones y enrutar las propuestas enmarcadas en el punto dos del Acuerdo, debido a que este cuerpo colegiado ejerce funciones de carácter deliberativo sobre la gestión de las demás autoridades de su territorio.

Pese a lo anterior, las capacidades con las que cuenta el Concejo, en ocasiones, son precarias y esto redundando en un trabajo limitado y en pocos canales de comunicación efectivos con las demás dependencias de la administración municipal a la hora de tomar decisiones, por ejemplo en relación con las capacidades administrativas-burocráticas (Evans y Grindle 1996) se puede indicar lo siguiente: en el Municipio el Concejo no cuenta con una organización administrativa y directiva basada en criterios como la racionalidad, el conocimiento y la cualificación de sus miembros, esto se puede evidenciar a partir del grado de formación de los concejales, pues de trece que componen el cuerpo colegiado, solo seis de ellos tienen alguna profesión: Tecnología en Sistemas y Tributaria, Tecnología en Electricidad Industrial, Técnica en Auxiliar de Enfermería, Técnica en Administración Agropecuaria, Técnica en Atención Integral a la Primera Infancia y solo una persona es profesional en Pedagogía Infantil y tiene una Especialización en Pedagogía de los Derechos Humanos y la Cultura Política¹⁸. En contraste con lo anterior, el Concejo tampoco ha implementado un manual de

¹⁷ Reglamentar: las funciones y la prestación de servicios del municipio; el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, usos del suelo. Autorizar: al alcalde para la celebración de contratos, el ejercicio de funciones pro-tempore del Concejo. Presupuestar: dictar normas de presupuesto, expedir el presupuesto anual, adoptar los tributos y los gastos locales. Organizar la administración: determinar la estructura de administración municipal, organizar las respectivas contralorías, determinar funciones y escalas de remuneración. Elegir: personero municipal y contralor municipal. Vigilar: actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Controlar políticamente: ejercer control político sobre la administración municipal, citar y requerir a las secretarías de despacho, proponer moción de censura respecto a los secretarios de despacho del alcalde, cuando a ello haya lugar.

¹⁸ Esta información es tomada de los resultados de la encuesta aplicada a los concejales de Ituango desde el proyecto “la Élite Política Local y la Calidad de la Democracia” desarrollado y coordinado por la docente

procesos y procedimientos y no cuenta con asesoría jurídica permanente¹⁹, factores claves para el control y el manejo de los recursos públicos, particularmente en términos de detrimento²⁰.

Aunque este no es el único factor que incide en el desarrollo de las iniciativas en el Municipio, sí es significativo en la medida en que el grado o nivel de conocimiento sobre temas como la democracia y la participación política, constituirían un manejo más focalizado e idóneo para promover decisiones, incidir y potenciar procesos acordes con esta temática al interior de la instancia.

Otro tema importante en términos de capacidades administrativas-burocráticas, tiene que ver con el intercambio horizontal de información entre dependencias del ámbito municipal, departamental o nacional (Shah, 1998). Este tema es crucial para promover una gestión colaborativa de procesos, actividades, productos y resultados, así como de instrumentos y escenarios de cooperación y articulación que eviten duplicidades en funciones, tensiones o choques. Para el punto dos del Acuerdo de Paz, este es un componente álgido, toda vez que una mejor comunicación entre instancias de gobierno y territorios posibilita marcos de implementación conjuntos, donde se enmarquen las garantías de derechos y las particularidades contextuales para prever un mayor éxito en estos. Sin embargo, en Ituango este resulta ser un proceso aún inconcluso, los concejales manifiestan que no tienen directrices ni apoyo por parte del gobierno nacional y departamental para poner en marcha los diversos escenarios para la participación y la apertura democrática que se requieren, además no tienen los conocimientos ni las herramientas para interactuar con la sociedad civil²¹ y esto obstaculiza el despliegue de acciones en este marco.

Adriana Ramírez Baracaldo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y del cual participa la autora del presente artículo en calidad de investigadora.

¹⁹ Información tomada de <http://www.ituango-antioquia.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202017%20-%20Concejo.pdf>. Recuperado el 5 de octubre de 2018.

²⁰ Las sesiones deben contar con un concepto jurídico de ser requerido, de forma que se pueda conocer la viabilidad de realizar la misma, ya que los concejales reciben dinero por cada encuentro y de no tener un concepto previo sus actuaciones pueden constituir, en ocasiones, detrimento del recurso público.

²¹ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

Adicionalmente, la diferenciada presencia estatal en el Municipio ha ocasionado que diversos grupos armados entren en pugna por tener el poder y el mando de Ituango. En lo que va del 2018 se han presentado 41 homicidios, de los cuales la mayoría son líderes sociales²². Lo anterior ha ocasionado que algunos procesos que estaban en marcha como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Pdets) y el Consejo Municipal de Paz (ambos indispensables para la puesta en marcha del punto dos) hayan tenido que suspender los encuentros y el trabajo conjunto por temporadas²³.

Las capacidades políticas (Evans citado en Rosas Huerta y Gil Montes, 2004) son otro eslabón importante en el marco de implementación del punto dos del Acuerdo, pues estas finalmente son las que evidencian las prácticas, las costumbres, las reglas y las normas que se constituyen en instituciones (en ocasiones informales) y que brindan pautas de actuación a los órganos de gobierno, en este caso, al Concejo Municipal.

La extensión y ubicación geográfica de Ituango, tal como se ha expresado anteriormente, ha sido un elemento importante para comprender la presencia histórica de grupos armados y los enfrentamientos por el control del territorio. No obstante, este también ha sido un factor central en el relacionamiento gestado entre los pobladores del Municipio, incluyendo por supuesto al Concejo.

Al ser un territorio extenso, con un importante número de veredas²⁴ y considerablemente selvático, la presencia de los concejales a lo largo del Municipio es una tarea casi imposible, por un lado, por las precarias condiciones de movilidad, tanto vehiculares como infraestructurales y, por otro lado, por las deficiencias presupuestales de los concejales para realizar estos recorridos²⁵. Lo anterior ha generado una fragmentación y división en el relacionamiento con los ciudadanos, además de una desconfianza casi generalizada hacia los

²² Información tomada de <https://lasillavacia.com/silla-paisa/ituango-ya-se-perdio-la-oportunidad-de-la-paz-66941>. Recuperado el 20 de septiembre de 2018.

²³ Información tomada de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article23333>. Recuperado el 20 de septiembre de 2018.

²⁴ Tiene 102 veredas ubicadas en los tres corregimientos (La Granja, Santa Rita, El Aro) y en el casco urbano. Información tomada de <http://www.ituango-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>. Recuperado el 28 de octubre de 2018.

²⁵ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

servidores públicos por varias razones: primero porque las distancias han posibilitado que otros actores diferentes al Estado hagan presencia en los territorios, generando incluso mayor legitimidad que los concejales o los servidores. Segundo, porque las personas relacionan al Estado con la fuerza pública, particularmente con el ejército, y estos tienen una débil credibilidad por parte de la ciudadanía, toda vez que argumentan que han sido cómplices de los actores armados en el territorio²⁶.

Las diferencias políticas, como las denominan algunos concejales, también inciden en la precarización participativa y social de la comunidad y, por ende, en la posibilidad de poner en marcha el andamiaje institucional necesario para el punto dos del Acuerdo. Esto sucede porque algunos gobernantes, candidatos y concejales han tenido una trayectoria política proclive al autoritarismo, al conservatismo, etc., y esto ocasiona un distanciamiento no solo entre los grupos sociales que tienen ideas más liberales y plurales, sino también entre los ex combatientes de las FARC que, por su experiencia e historia, tienen un estigma referido al espectro ideológico de izquierda²⁷.

Lo expuesto previamente, tiene una relación directa con las capacidades societales (Bertranou, 2012). Estas evidencian la fortaleza del Estado para articularse con la sociedad civil hacia el logro de objetivos comunes, además están relacionadas con el fortalecimiento de la intensidad democrática en la acción pública local (Cabrero Mendoza, 2004), es decir, el aumento y la consolidación de canales de comunicación institucionales y sociales lleva a configurar ejercicios más robustos e idóneos en términos democráticos, por un lado porque se amplía la participación efectiva de la ciudadanía y, por otro lado, porque esto construye lazos de confianza y reciprocidad entre los actores.

Si bien en algunos casos es clara la diferencia entre las capacidades políticas y las societales, en Ituango estas resultan ser producto de causas y contextos similares, lo cual dificulta separarlas analíticamente. Sin embargo, sí hay escenarios y acciones por parte del Concejo Municipal que evidencian una precaria capacidad societal. Es el caso de los canales de

²⁶ Información tomada de <https://lasillavacia.com/silla-paisa/ituango-ya-se-perdio-la-oportunidad-de-la-paz-66941>. Recuperado el 20 de septiembre de 2018.

²⁷ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

representación, comunicación y defensa de la ciudadanía en lo público. Aunque estas son competencias normativas claves de los concejos, en el Municipio resultan ser poco claras e inconstantes, algunos concejales indican lo siguiente:

Es importante socializar con la gente los proyectos que se piensan para el punto dos del Acuerdo, pero la poca formación e interés de la política hace que a la gente no le importe, además siempre se tiene una distancia muy grande entre lo que hace la administración municipal o el concejo y la ciudadanía²⁸. Aquí hay mucha politiquería y eso ha generado que no se aprueben proyectos importantes que en realidad contribuyan al desarrollo e implementación de la participación social y política en Ituango²⁹.

La necesidad de aumentar la cualificación tanto de la administración municipal como de los ciudadanos, es una petición latente por parte de los concejales y esto sin duda alude a la posibilidad de robustecer la capacidad societal en dicho territorio. La participación ciudadana para la paz los concejales la relacionan con organizaciones, colectivos y juntas que permitan propiciar liderazgos críticos, colaborativos, articuladores y horizontales, donde estén los concejales, los servidores públicos y la sociedad civil. Adicionalmente, argumentan que los ciudadanos deben realizar mayores acciones de control público en términos de veeduría, pues este ejercicio sigue siendo limitado y esta sería una vía para pensar a futuro en una participación política amplia y plural³⁰.

Aparte de las competencias normativas y las capacidades institucionales con las que cuenta el Concejo Municipal de Ituango, es importante ahondar en aspectos más conductuales o si se quiere actitudinales que posibiliten tener una comprensión integral respecto a la orientación que se da a ciertos procesos en el Municipio, tal es el caso del punto dos del Acuerdo de Paz.

²⁸ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

²⁹ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

³⁰ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

Las actitudes, las percepciones y las posiciones de los actores políticos en un territorio son esenciales para comprender las decisiones y la aplicación efectiva de los procesos a nivel local, pues si bien esto no constituye una precondition necesaria para democratizar la esfera pública o el sistema político, sí incide, indirectamente, en que ambos se desarrollen y consoliden (Catterberg, 1989).

La dimensión perceptual y actitudinal ha sido abordada desde las teorías cognitivas o de la psicología social desde hace prácticamente un siglo (Bravo, Peiró y Rodríguez, 1996). Sin embargo, ambos componentes se han venido consolidando en los estudios políticos porque se considera que estos pueden ser determinantes en las orientaciones, los relacionamientos y las posiciones políticas que se asumen (Somuano, 2005).

En esta línea de argumentación, el punto dos del Acuerdo de Paz ha permitido evidenciar diversas posiciones en los concejales de Ituango, unas que apelan a la construcción colectiva y participativa tanto de la sociedad civil como de los ex combatientes de las FARC y otras relacionadas con los daños, la violencia y el perdón como componentes a considerar en un escenario de apertura democrática. Sin duda, posiciones tan disímiles, imposibilitan generar sinergias y trabajos decisionales conjuntos en el Municipio para viabilizar la implementación y ejecución del punto dos.

Un ejemplo de lo anterior, es la percepción que tienen los concejales sobre la democracia, pues cuando se indaga por la democracia como la forma de gobierno preferible o considerar gobiernos autoritarios en contextos de crisis frente a uno democrático, de trece concejales, ocho indican que es preferible un gobierno autoritario en contextos de crisis³¹. Esto está muy relacionado con lo que ya se enunciaba frente a la proclividad hacia el autoritarismo, el conservatismo, etc.

Al profundizar por las percepciones referidas al Acuerdo de Paz, un punto clave es la posición que tienen los concejales en relación con la participación política de los ex guerrilleros de las

³¹ Esta información es tomada de los resultados de la encuesta aplicada a los concejales de Ituango desde el proyecto “la Élite Política Local y la Calidad de la Democracia” desarrollado y coordinado por la docente Adriana Ramírez Baracaldo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y del cual participa la autora del presente artículo en calidad de investigadora.

FARC. De trece concejales siete indican no estar de acuerdo y 6 dicen estar de acuerdo³². Aunque la diferencia no es sustancial entre quienes lo aprueban y quienes no, sí deja entrever el problema que genera constituir decisiones conjuntas que viabilicen y profundicen en este tipo de procesos a nivel municipal.

Por otro lado, se encuentra el perdón, concretamente cuando algunos concejales dicen que las FARC causaron mucho daño al Municipio y que por ello no están de acuerdo con que estos participen y se involucren en los procesos con la ciudadanía y la administración municipal³³.

Las percepciones de los concejales, dejan entrever los obstáculos, aparte de los administrativos, financieros, técnicos, normativos e institucionales que inciden en que la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente, en un tema tan complejo y vasto como la participación social y política.

Planteamientos adicionales a modo de cierre

Es indudable que algunos Concejos Municipales, particularmente el de Ituango, deben introducir reformas sustanciales para ampliar los espacios de acción y participación que involucren a los ciudadanos. Es igualmente cierto que deben desarrollar o consolidar en el corto plazo mayores capacidades administrativas, políticas y societales, pues de nada sirve robustecer el andamiaje institucional y financiero desde el gobierno nacional hacia los municipios, si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de los mismos y generar impactos positivos en el bienestar de las comunidades.

El Abordaje de las capacidades institucionales se debe considerar desde la concepción administrativa y organizacional de las instancias gubernamentales, pero también desde el análisis contextual (económico, cultural, político y social) dentro del cual se enmarcan las capacidades políticas y societales. Lo anterior es esencial en la medida en que dichas

³² Esta información es tomada de los resultados de la encuesta aplicada a los concejales de Ituango desde el proyecto “la Élite Política Local y la Calidad de la Democracia” desarrollado y coordinado por la docente Adriana Ramírez Baracaldo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y del cual participa la autora del presente artículo en calidad de investigadora.

³³ Información tomada de las entrevistas realizadas a algunos concejales del municipio de Ituango en el marco del presente trabajo. Por cuestiones de confidencialidad se omiten los nombres y partidos políticos a los que pertenecen los concejales.

capacidades permiten tener una comprensión integral del Municipio a estudiar, pues correlacionar elementos sociales que determinan el qué hacer político en el territorio, permite comprender las pautas de actuación, en este caso de los concejales, a partir del relacionamiento que han configurado con los pobladores de Ituango. Proceder de esta forma posibilita enlazar componentes y niveles en términos sistémicos, es decir, evidenciando la dependencia o correspondencia entre los mismos.

Por otro lado, es fundamental configurar un marco de articulación y orientación que permita generar una comunicación constante con las demás entidades gubernamentales (municipio-departamento-nación) para la implementación del punto dos del Acuerdo de Paz, pues las exigencias y los actores que se involucran en dicho proceso son cada vez más diversos y complejos en sus diseños, lo cual implica reestructurar algunas pautas institucionales para un mejor trabajo colaborativo, un mayor direccionamiento estratégico-sistémico de las políticas, los programas y los proyectos y la tramitación de posibles conflictos.

Finalmente, queda en evidencia la necesidad de ahondar en las percepciones, las actitudes y las posiciones de los concejales, pues las personas que componen estas instancias tienen concepciones valorativas y morales que pueden incidir sustancialmente en las decisiones y orientaciones que se determinen en el Municipio, lo cual no puede perderse de vista al momento de analizar actores políticos.

Bibliografía

Acuerdo de Paz. 2018. Teatro Colón.

Asamblea Cívica la Paz es Ituanguina -ACCPI- (2016). Diagnóstico descentralizado: Ituango, Antioquia.

Baron, R. & Byrne, D. (1998). Psicología social. (8ª Ed.). Madrid: Prentice Hall Iberia.

Bertranou, J. (2012). Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones, mimeo, ICO/UNGS.

Bravo, M., Peiró, J. M. & Rodríguez, I. (1996). Satisfacción laboral. En J. M. Peiró y F. Prieto (Eds.), Tratado de psicología del trabajo: Vol. 1. La actividad laboral en su contexto (pp. 343394). Madrid, España: Síntesis, S. A.

Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Presidencia de la República, Tomo III. La Discusión del Punto 2. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018.

Cabrero Mendoza, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? Gestión y Política Pública, 3, pp. 753-784.

Catterberg, E. (1989). Los argentinos frente a la política. Buenos Aires: Planeta.

Departamento Nacional de Planeación – ESAP. (2011). Los concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios Guía para concejales y ciudadanos. Guías para la gestión pública territorial No. 8. Bogotá. Colombia.

Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Politécnico Gran Colombiano, Bogotá.

Evans, P. (1996). El Estado como Problema y Como Solución. Desarrollo Económico, 35.

Garzón Godoy, L. (2018). La gobernanza territorial y construcción de paz: entre continuidades y recomposiciones. En D. Calderón Sánchez y D. Palma Álvarez. Gobernanza multidimensional. Universidad Santo Tomás, Bogotá.

Gobierno-FARC. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Alto Comisionado para la Paz.

González, A. (2003). Los paradigmas de investigación en ciencias sociales. *Islas*, 45(138), 125-135.

Grindle, M. (1996). *Challenging the State*, Cambridge University Press, Great Britain.

Instituto de Estudios Regionales -INER-. (2007). *Norte Desarrollo Regional: una tarea común Universidad-Región*. Dirección de Regionalización, Universidad de Antioquia, Medellín.

Leyva Botero, S y Agudelo Henao, L, F. (2012). ¿Un Concejo que se Transforma?: el Análisis de las Relaciones de Gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011. *Semestre Económico*, 16 (33), pp. 181-206.

Martínez Carazo, P, C. (2011). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Universidad del Norte.

Melo, J, O. (1979). Política y políticos de Antioquia. Simposio de Estudios Regionales en Colombia: el Caso de Antioquia, Medellín, Colombia.

Mesa de Conversaciones entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Imprenta Nacional.

Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton.

Mutis González, R, C. (2011). La Élite Política Local: El Concejo. *Actualidad Jurídica*

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal (Vol. 8, p. 14).

Oszlak, O. (s.f). Políticas públicas y capacidades institucionales. *Revista Banco de la Provincia de Buenos Aires*.

Oszlak, O. (2004). Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso

argentino: propuesta de investigación presentada por equipo de consultores del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

República de Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991.

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, pp. 119-134.

Rosas Huerta, A. y Gil Montes, V. (2013) La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (Universidad de Guanajuato)*, 2, pp. 113-138.

Shah, A. (1998). *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: for Better or for Worse*, World Bank, Washington.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista, *Desarrollo Económico*, 138, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina.

Somuano, M. F. (2005). Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005). *Foro Internacional*, 47(4), 926-944.

Vallés, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis. Madrid.

Vargas Céspedes, J. (2011). *Territorialización de políticas públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. DAMUCA, Costa Rica.

Yin, K. (1984/1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA, Sage.