


June 2019

Capacidades institucionales para la implementación local del Acuerdo de Paz con las FARC: el punto sobre participación política en el Municipio de Ituango, Colombia

Xamara Mesa Betancur

Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, Colombia, xamara.mesa@udea.edu.co

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Mesa Betancur, Xamara (2019) "Capacidades institucionales para la implementación local del Acuerdo de Paz con las FARC: el punto sobre participación política en el Municipio de Ituango, Colombia," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 3 : Iss. 4 , Article 5.

DOI: [10.22191/gobernar/vol3/iss4/3](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss4/3)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol3/iss4/5>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

Capacidades institucionales para la implementación local del Acuerdo de Paz con las FARC: el punto sobre participación política en el Municipio de Ituango, Colombia*

Xamara Mesa Betancur**

Resumen. El propósito de este trabajo es analizar la implementación local del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, concretamente, a partir de la dimensión institucional del Concejo Municipal de Ituango, Antioquia (capacidades institucionales), así como la dimensión actitudinal (percepciones, posiciones) de sus concejales. Lo anterior resulta significativo, toda vez que el punto a analizar es el referido a la participación política y la apertura democrática, lo cual posibilita ahondar en dos elementos neurálgicos en el funcionamiento de este cuerpo colegiado, a saber, el relacionamiento entre la institucionalidad y la sociedad civil para la tramitación de problemas públicos y el fortalecimiento de la democracia en la esfera pública ituanguina.

Palabras clave: Capacidades Institucionales, Competencias Normativas, Percepciones, Concejo Municipal, Acuerdo de Paz.

Institutional capacities to enforce locally the Peace agreement with the FARC. The point on political participation in the municipality of Ituango, Colombia

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.

Recepción: mayo 11 de 2019 | Modificación: mayo 31 de 2019 | Aprobación: junio 15 de 2019

DOI: 10.22191/gobemar/vol3/iss4/3

* Este artículo es el producto que se entregó para obtener el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Es importante mencionar que los insumos necesarios para desarrollar el escrito, fueron recopilados, analizados y sistematizados en el marco del proyecto de investigación “La Élite Política Local y la Calidad de la Democracia” coordinado por la profesora Adriana Ramírez Baracaldo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad Eafit y del cual hago parte como investigadora. Además, la profesora acompañó a la autora como asesora en la construcción del presente artículo.

** Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT-Colombia. Investigadora Asociada Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. xamara.mesa@udea.edu.co

Key words: Institutional Capacities, Perceptions, Municipal Council, Peace Agreement.

Contenido. 1. Introducción. 2. Contextualización y antecedentes. 3. Marco teórico y metodológico. 4. Punto 2 del Acuerdo de Paz con las Farc. Participación Social y Política: apertura democrática para construir la paz. 5. Hacia la participación política: apertura democrática para construir la paz en Ituango, Antioquia. 6. Concejo Municipal, actor clave en el desarrollo territorial. 7. Planteamientos adicionales a modo de cierre. 8. Referencias. 9. Anexos. Indicadores socioeconómicos y presupuestales en Ituango, Colombia

1. Introducción

En Colombia ha sido frecuente analizar la consolidación o calidad de la democracia, las particularidades de la participación ciudadana y la representación política desde el ámbito nacional. Lo anterior debido a la importancia atribuida a esta escala territorial en cuanto a la concentración de los actos del gobierno central, el rol 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 la década de 1980 y principios de la década de 1990 comienza un proceso de descentralización política y fiscal en Colombia que buscaba brindar mayor autonomía a los entes territoriales, delimitando su papel preponderante en cuanto al proceso de desarrollo del país. Se presentaba, además, 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 las carencias en términos de capacidades de los gobiernos locales para abordar la descentralización como un objetivo nacional. La puesta en marcha de las diversas reformas no se ha dado de forma homogénea a lo largo del país, lo cual ha desencadenado institucionalidades precarias, debilidades técnicas y administrativas, poca participación democrática por parte de los ciudadanos, carencias en la representación de los gobernantes, etc.

En ese sentido, es necesario ahondar en el análisis sobre los entes territoriales, en su dimensión administrativa y técnica, pero también en su dimensión sociopolítica, ya que así 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 logran tener en los ámbitos político, social, económico y cultural.

La focalización en el ámbito nacional ha limitado el ejercicio comprensivo de otras corporaciones gubernamentales que resultan esenciales 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, medioambiente, organización territorial, desarrollo económico, así como en la representación política local/regional. De allí que sea importante profundizar 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 entre el gobierno colombiano y las FARC, concretamente, en el punto 2: “Participación Política: Apertura

democrática para construir la paz”. Adicionalmente, este ejercicio centra su atención en el municipio de Ituango, ubicado al Norte del departamento de Antioquia. Este escenario es propicio para el análisis, por un lado, porque allí han tenido presencia histórica actores armados, específicamente, integrantes de la guerrilla de las FARC, lo cual ha llevado a constituir ciertas dinámicas en términos políticos, sociales e institucionales significativas de indagar y, por otro lado, porqué al ser una zona priorizada en el marco del Acuerdo de Paz, se han gestado procesos participativos, asociativos y reivindicativos de la sociedad civil y la institucionalidad sobre los cuales se debe ahondar.

2. Contextualización y antecedentes

En Colombia se han dado procesos orientados a potenciar la democracia, los cuales propenden, no solo aumentar la participación de la ciudadanía, sino también por 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, 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 2 del Acuerdo 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 con 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, 2012 - 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 y económicos.

Partiendo de esto, resulta importante profundizar en las capacidades institucionales 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.

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 su importancia geográfica, pues es el Municipio más grande de la subregión (con un total de 20.273 habitantes) y en su riqueza hídrica. 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 para la siembra de cultivos de coca (por las amplias extensiones de tierra), extracción mineral (legal e ilegal) y, por tanto, para el ejercicio de distintos tipos de controles territoriales.

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. 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).

Por otro lado, es importante considerar algunos indicadores que permiten ilustrar la magnitud de los retos que enfrenta este Municipio.¹ De acuerdo con algunos indicadores referidos a la Competitividad del departamento de Antioquia y sus subregiones (Gobernación de Antioquia, 2008-2001), se puede indicar que la subregión Norte ocupa un lugar circundante, en términos de competitividad, capacidades y dotaciones. Dichos resultados, evidencian que la mayor parte de este territorio (pese a sus dotaciones) ha estado relegado de las ventajas del desarrollo, lo anterior comparado con zonas aledañas como la Vertiente de Chorros Blancos, Río Grande y Chico, las cuales aglomeran dinámicas favorables en relación con la dotación de bienes, servicios y capacidades de desarrollo económico, lo cual podría explicar, entre otras cosas, las aglomeraciones productivas con reconocimiento en el Departamento. Otro tema importante a considerar son las condiciones de calidad de vida (Gobernación de Antioquia, 2008-2011). Aquí se aprecia que las desigualdades y la incidencia de la concentración de la tierra y los recursos productivos tienen una proporción dispar en la zona del Río Cauca (donde se ubica Ituango), constituyéndose así en el territorio rural con menores niveles de calidad de vida.²

Pese a lo complejas que pueden ser las circunstancias en Ituango, este 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 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, Ministerio de Salud, Gobernación de Antioquia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -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 (Asamblea Cívica la Paz es Ituanguina -ACCPI-, 2016). Es entonces un escenario propicio para analizar las capacidades 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 por emprenderse en el marco del Acuerdo de Paz, específicamente, lo referido al punto 2 sobre participación política y apertura democrática.

¹ Se agrega una tabla a modo de anexo que permite evidenciar otros indicadores significativos en el municipio de Ituango.

² Factor de calidad de vida: se consideraron variables asociadas con las condiciones de vida de la población y su situación de pobreza y desigualdad. Además de las variables que fueron seleccionadas en el estudio de 2006, se tuvieron en cuenta los indicadores relacionados con las oportunidades tales como el índice de pobreza multidimensional y el acceso a una vivienda adecuada. Adicionalmente, se tuvo en cuenta la población que accede a los subsidios que otorga el gobierno a la población por su situación de pobreza, beneficiaria del régimen subsidiado de salud; por último, se incluyó el acceso de la población al empleo o, en su defecto, que busca trabajo según información proporcionada por el SISBEN. Parte de la información presentada aquí, es producto de la construcción de un documento de trabajo que pretende configurar una caracterización de la subregión Norte y el municipio de Ituango. Dicho ejercicio se lleva a cabo en el marco del proyecto de investigación “Co-construcción de herramientas pedagógicas y deliberativas de herramientas para la gestión de la producción campesina en contextos de tránsito a la paz” ejecutado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y en el cual participa la autora en calidad de investigadora.

3. Marco teórico y metodológico

Referentes teórico-conceptuales³

Los gobiernos locales, entre otras cosas, tienen por objetivo 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 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 procesos.⁴

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 (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, 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. Rosas (2008) 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 dichos 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

³ 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.

⁴ Referidas a lo financiero, lo administrativo-burocrático, el relacionamiento intergubernamental, etc.

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),⁵ 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 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),⁶ las capacidades societales se pueden comprender como el relacionamiento, coordinación, cooperación y articulación entre los gobiernos locales y la sociedad para desarrollar procesos conjuntos.

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 categorial,⁷ 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

⁵ Esta definición es construida de acuerdo con los postulados de Oscar Oszlak, pero se agregan algunos elementos propios.

⁶ Si bien se toman elementos del autor en mención, esta definición, en su mayoría, es una construcción propia.

⁷ 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.

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 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).

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 consecutiva 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 y las encuestas realizadas con algunos concejales del municipio de Ituango tendrán carácter confidencial, es decir, no se revelarán sus nombres ni sus partidos políticos, esto a petición de los concejales participantes.

4. Punto 2 del Acuerdo de Paz con las Farc. participación social y política: apertura democrática para construir la paz

Durante los dos primeros años del periodo presidencial del gobierno de Juan Manuel Santos se inició una fase exploratoria para establecer un proceso de diálogo y negociación con la guerrilla de las FARC-EP. El propósito consistía en 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 del Acuerdo, sobre participación política, 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. 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 2 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).

5. 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 2 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 equidad⁸ que se requieren.

De acuerdo con lo anterior, el presente apartado pretende evidenciar, *grosso modo*, el avance que ha tenido la implementación del punto 2 del Acuerdo en el municipio de Ituango, Antioquia, focalizando la atención en las capacidades institucionales 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.

⁸ Información tomada de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-3-proceso-paz-farc-participacion-politica.pdf>. Recuperado el 22 de agosto de 2018.

6. 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 categoría⁹ sexta,¹⁰ 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 2 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 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 normativas¹¹ 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 encaminar las propuestas enmarcadas en el

⁹ Para ampliar información referida a la categorización municipal remitirse a: http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/LEY6172000.pdf

¹⁰ Información tomada de www.contraloria.gov.co/categorización2018. Recuperado el 25 de septiembre de 2018.

¹¹ 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.

punto 2 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 redundaría 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 Política.¹² En contraste con lo anterior, el Concejo tampoco ha implementado un manual de procesos y procedimientos y no cuenta con asesoría jurídica permanente,¹³ factores claves para el control y el manejo de los recursos públicos, particularmente en términos de detrimento.¹⁴

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 2 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

¹² 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”.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

requieren, además no tienen los conocimientos ni las herramientas para interactuar con la sociedad civil¹⁵ y esto obstaculiza el despliegue de acciones en este marco.

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 sociales.¹⁶ 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 2) hayan tenido que suspender los encuentros y el trabajo conjunto por temporadas.¹⁷

Las capacidades políticas (Evans citado en Rosas Huerta y Gil Montes, 2004) son otro eslabón importante en el marco de la implementación del punto 2 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 veredas¹⁸ 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 recorridos.¹⁹ Lo anterior ha generado una fragmentación y división en el relacionamiento con los ciudadanos, además de una desconfianza casi generalizada hacia los 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 territorio.²⁰

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Información tomada de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article23333>. Recuperado el 20 de septiembre de 2018.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

en marcha el andamiaje institucional necesario para el punto 2 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 izquierda.²¹

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 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 2 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 ciudadanía.²² 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 Ituango.²³

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 plural.²⁴

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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

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 2 del Acuerdo de Paz.

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 2 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 2.

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 crisis.²⁵ 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 FARC. De trece concejales siete indican no estar de acuerdo y 6 dicen estar de acuerdo.²⁶ 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 municipal.²⁷

²⁵ 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”.

²⁶ 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”.

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.

Las percepciones de los concejales, dejan entrever los obstáculos que inciden en que la implementación del Acuerdo de Paz en relación con la participación social y política, tenga un avance significativo y posibilidades de éxito a futuro.

7. Planteamientos adicionales a modo de cierre

A partir del abordaje realizado, es clara la necesidad de construir capacidades locales en los órganos de gobierno local, de manera que los mandatos o políticas nacionales puedan avizorarse en términos de implementación.

Por otro lado, 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 aunque se mejore o amplíe el andamiaje institucional y financiero desde el gobierno nacional hacia los municipios, si las estructuras locales no pueden hacer mejor uso de los mismos y generar impactos positivos en el bienestar de las comunidades, dicho proceso no tendría buen término.

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 importante en la medida en que dichas 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.

Así mismo, se debe 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 2 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 en las decisiones y orientaciones que se determinen en el Municipio, lo cual no puede perderse de vista al momento de analizar actores políticos.

8. Referencias

Acuerdo de Paz. 2018. Teatro Colón. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

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. 343-394). 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.

Gobernación de Antioquia, 2008-2011. (S.F). Perfil Subregional Norte de Antioquia. Medellín: Gobernación de Antioquia.

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.

9. Anexos. Indicadores socioeconómicos y presupuestales en Ituango, Colombia

Tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes (2017)
Ituango: 113,5
Antioquia: 152,2
Colombia: 188,5

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de Terridata.

Número de personas desplazadas expulsadas en Ituango
Ituango: 36.770
Colombia: 7.905.837

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de Terridata.

Distribución porcentual de asignaciones del Sistema General de Participación por sectores 2017	
Educación	1.010.173.146
Salud	6.515.122.481
Agua potable	1.104.215.642
Propósito general	4.269.097.837
Alimentación escolar	211.901.831
Ribereños	0
Resguardos indígenas	47.590.844
Primera infancia	0

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de Terridata.