



Cooptación política: acercamiento al concepto desde el control social en el CTP de Itagüí

Margarita Rosa Ramírez Álvarez

Informe de práctica para optar al título de Socióloga

Asesor

Raúl Fernando Montoya Ruiz, Magíster (MSc) en Estudios Urbanos Regionales

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Sociología
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

Cita	(Ramírez Álvarez, 2022)
Referencia	Ramírez Álvarez, M. R. (2022). <i>Cooptación política: acercamiento al concepto desde el control social en el CTP de Itagüí</i> . [Informe de práctica. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH)



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: Jhon Jairo Arboleda.

Decano/Director: Alba Nelly Gómez García

Jefe departamento: Marco Antonio Vélez Vélez.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Tabla de contenido

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	8
Capítulo 1. Marco Contextual y Normativo.....	11
1.1 Contexto sociopolítico de la Partición ciudadana en Colombia.....	11
1.2 Normativa de la participación ciudadana en Colombia.....	15
1.3 Contexto sociopolítico y normativo de la participación ciudadana en la planeación en Itagüí	17
Capítulo 2. El Control Social	20
2.1 Antecedentes y conceptualización.....	20
2.2 ¿Quién y cómo se hace el control social?	22
2.3 Debilidades en el control social	23
Capítulo 3. La Cooptación Política	26
3.1 Definición	26
3.2 Mecanismos de cooptación	28
Capítulo 4. Unidad de análisis.....	35
4.1 Consejo Territorial de Planeación (CTP).....	35
4.2 Identificación de los actores involucrados en la experiencia	35
4.3 La Secretaría Técnica en el CTP de Itagüí.....	36
4.4 Metodología para realizar el control social a la gestión y ejecución del plan de desarrollo municipal.....	38
4.5 Dificultades durante la aplicación de la metodología	43
5 Conclusiones: Mecanismos de cooptación política en el CTP de Itagüí.....	46

Recomendaciones.....48

Referencias49

Lista de figuras

Figura 1 Esquema de matriz en Excel.....	40
Figura 2 Códigos de color según resultados del semáforo.....	41
Figura 3 Datos para la elaboración del semáforo.....	41

Resumen

Partiendo de las herramientas que ofrece la sociología cualitativa para el ejercicio investigativo, el presente informe establece, por una parte, una relación entre el concepto de cooptación política y las instancias de participación ciudadana en Colombia, recontando su devenir histórico en el país y presentando las prácticas y mecanismos con los que la cooptación permite mantener la estabilidad o legitimidad del poder central influyendo de manera directa en los hechos que afecta a la ciudadanía. Por otra parte, se trata de un análisis de los aspectos más relevantes hallados en el ejercicio de monitoreo y seguimiento al Plan de Desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades 2020 – 2023” desde el año 2020 a septiembre 30 de 2021 realizado por el Consejo Territorial de Planeación de Itagüí (CTP), lo cual permite señalar algunos elementos cualitativos para determinar la incidencia de la cooptación política en esta instancia de participación del municipio de Itagüí, demostrando sus procedimientos y riesgos para la participación ciudadana.

Palabras clave: control social, cooptación política, participación ciudadana

Abstract

Based on the tools offered by qualitative sociology for the research exercise, this report establishes, on one side, a relationship between the concept of political cooptation and the instances of citizen participation in Colombia, recounting its historical development in the country and presenting the practices and mechanisms with which cooptation allows maintaining the stability or legitimacy of the central power by directly influencing the facts that affect the citizenry. On the other side, it is an analysis of the most relevant aspects found in the exercise of monitoring and following-up of the Development Plan “Itagüí, City of Opportunities 2020 – 2023” from 2020 to September 30th-2021 carried out by the Territorial Planning Council of Itagüí (CTP), which allows pointing out some qualitative elements to determine the incidence of political cooptation in this instance of participation in the municipality of Itagüí, demonstrating its procedures and risks for citizen participation.

Keywords: social control, political cooptation, citizen participation

Introducción

La participación ciudadana entendida como el desempeño activo de los ciudadanos y las ciudadanas en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas, tiene antecedentes en Colombia que datan de la década de los setenta y ochenta, sin embargo, su oficialización sucedió con la Constitución Política de 1991 y posteriormente con la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo 152 de 1994 la cual abrió paso al proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la planeación. En este contexto surge el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. Este último es la instancia constitucional de la sociedad civil para el ejercicio de la planeación participativa, cuya función principal es la de conceptuar sobre los diferentes planes de desarrollo promovidos en los municipios. Además, según sentencia C-524 de 2003 ya no solo es conceptuar sobre los planes de desarrollo, sino que suma el seguimiento, evaluación y control.

El Consejo Territorial de Planeación (en adelante CTP) es un ente autónomo de control y evaluación del Plan de Desarrollo, compuesto por representantes de diferentes sectores sociales que son elegidos por el gobernador o el alcalde a partir de las ternas que cada sector le presenta según el artículo 34 de la Ley 152 de 1994:

Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso. (Colombia. Congreso de la República, 1994)

Y específica, además que: “Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios”. Es, precisamente, esta instancia territorial de planeación el marco de referencia del presente informe de práctica tomando como modelo el CTP del municipio de Itagüí, que se constituyó en 1995 mediante el Acuerdo 005 cuyo objetivo se relaciona con la

discusión, evaluación y seguimiento en la definición de prioridades, objetivos, metas, contenidos y mecanismos del plan de desarrollo.

Ahora bien, tras el ejercicio de monitoreo y seguimiento al Plan de Desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades 2020 – 2023” desde el año 2020 a septiembre 30 de 2021, realizado por el Consejo Territorial de Planeación del municipio de Itagüí y que acompañé en calidad de practicante del pregrado de Sociología desde la secretaría técnica entre mayo y diciembre de 2021, surgen algunas preguntas que serán objeto de reflexión y análisis en el presente informe y que están relacionadas con las categorías de control social y cooptación política.

Dichas preguntas se sustentan en hechos específicos en los que se identifican debilidades y falencias en la representatividad de los consejeros: un problema de legitimidad de algunos de sus integrantes y una recurrente duda sobre la representación de los intereses sectoriales por parte de ellos, lo cual pone de manifiesto algunas fallas en este dispositivo institucional. Ante estos hechos, la hipótesis planteada es que, en el proceso de monitoreo al plan de desarrollo por parte de los consejeros, en la lógica de control social, se evidencian prácticas clientelistas lo que lleva a una sospecha seria de cooptación por parte de la administración.

Adicionalmente, en el proceso de seguimiento se identificaron varias deficiencias entre las cuales se destacan: 1) la forma como se dispone de los recursos; 2) la forma como se entrega la información; 3) la expectativa pasiva que se tiene por parte del CTP. 4) la debilidad en su composición; y 5) que estos dispositivos institucionales están permeados por intereses políticos, lo cual se explica en que el funcionamiento de estas instancias de participación está atravesado por las instituciones y formas representativas de la democracia indirecta, cuyos pilares siguen siendo las tendencias políticas con sus respectivos intereses y gobernantes electos.

Sumado a lo anterior se encuentra que, por un lado, el municipio tiene en la actualidad un modelo de gestión funcional intencionado que no permite la participación ciudadana eficaz y cuya estrategia participativa no parte de las necesidades concretas de la comunidad; por otro lado, en la revisión del reglamento interno del CTP, en su Capítulo segundo, Artículo 6 -que habla de la integración del Consejo territorial de planeación y de cómo son escogidos los representantes de

cada sector-, y comparándolo con los procedimientos reales de este se encuentra el incumplimiento de varios elementos (se expondrán más adelante).

Por tanto, teniendo como referencia el anterior conjunto de hechos, se busca a través de este informe dar elementos cualitativos, partiendo de la categoría: el control social e identificando el problema de la cooptación política como una segunda categoría en estos espacios de participación que le aporten al fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación. Ya que se considera que este necesita una adecuación o rediseño institucional que tenga la normativa para fortalecer la participación a través del diseño de estrategias que motiven la consolidación de sujetos políticos con identidad, recursos y objetivos para lograr una participación asertiva, informada y con incidencia, donde se visualice una clara representación de los intereses sectoriales, y que estos tengan una cultura política cuya estrategia participativa se fundamente en la autonomía de la ciudadanía.

Partiendo de los hechos antes mencionados y teniendo como fundamento las categorías sociológicas de control social y cooptación se presenta en el primer capítulo el marco contextual y normativo en que se describe brevemente el contexto sociopolítico de la participación ciudadana en Colombia para identificar en él la historia de las prácticas cooptativas en el país, así como el piso normativo del control social y la participación ciudadana en general. En el segundo capítulo, se define la categoría de control social desde su evolución conceptual para relacionarla con la participación ciudadana. En el tercer capítulo se define la categoría de cooptación política, su impacto en las instancias de participación y sus mecanismos de funcionamiento. Y finalmente, en el cuarto capítulo se ofrece un análisis del CTP de Itagüí a la luz de los conceptos explicados en los capítulos dos y tres.

Capítulo 1. Marco Contextual y Normativo

1.1 Contexto sociopolítico de la Partición ciudadana en Colombia

La constitución Política de 1991 fue un acontecimiento de gran relevancia en muchos niveles del mundo político y social del país. También lo fue para la estructuración de las políticas y dinámicas de la planeación y la participación ciudadana. En este sentido, se revisará el contexto previo que posibilitó el desarrollo de este cuerpo normativo, haciendo énfasis en el surgimiento de vicios políticos (prácticas de cooptación) que han ido estableciendo unos modelos para la participación ciudadana en el País y que se han reproducido en los territorios.

Para comenzar, es importante mencionar que el piso normativo está en la estructura descentralista que vivió el país en la década de los 80 y que tuvo sus primeros pasos en el gobierno de López Michelsen (1974-1978) con el plan que denominó: “para cerrar la brecha” que planteaba una política del desarrollo urbano-regional que le abría la puerta a la descentralización administrativa, impulsando a su vez las ciudades intermedias.

En los años posteriores, subió al poder Julio Cesar Turbay (1978–1982) quien proyectó en su gobierno el “Plan de integración Nacional” que proponía el desarrollo económico y social del país a través de la descentralización económica, generando autonomía regional. Posteriormente, se dio la descentralización política a través de la reforma de la constitución de 1986 durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) a través de este acto legislativo se permitió la elección popular de alcaldes; Barco creó el “Plan Nacional de rehabilitación” (en adelante PNR), un proyecto político que buscaba identificar los territorios más vulnerables para hacer una intervención participativa a través del control social con el fin de superar la pobreza extrema.

Estos hechos constituyeron la plataforma del proceso descentralizador que le abrió la puerta a la participación ciudadana y que tuvo su momento culmen con la constitución de 1991, en ésta se consolidó el proceso de planeación y se conformó el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. Allí se dio

definitivamente la articulación de la planeación local, regional y nacional como respuesta al crecimiento acelerado de las urbes colombianas. Pero lo importante de la Constitución de 1991 no fue sólo la articulación técnica, sino que introdujo la participación ciudadana; a propósito, Velásquez y González (2003), puntualizan:

...esta articulación entre lo nacional y lo territorial no fue entendida por los constituyentes únicamente desde un punto de vista técnico, (consistencia de los planes). En realidad, el sistema quedó articulado por una variable política: la participación ciudadana en la formulación y el seguimiento a los planes de desarrollo, tanto nacional como departamental y locales. Se recogió así una experiencia incipiente, pero de gran potencial desarrollada a lo largo de la década de los ochenta, y se la convirtió en el eje articulador del sistema. Nuevos actores quedaban en adelante involucrados en la práctica planificadora, rompiendo el monopolio que los “expertos” (economistas, arquitectos, abogados) habían ejercido sobre la práctica planificadora en el país. (p.272).

Fue así como la participación ciudadana se convirtió en el cambio sustancial que trajo la constitución, la cual requirió el replanteamiento de concepciones, métodos y procedimientos en la perspectiva de la nueva construcción de lo público. Este fue entonces un momento decisivo en la instauración del piso normativo para la participación ciudadana, sin embargo, lo que siguió en adelante en cuanto al contexto sociopolítico del país fue determinante para lo que se vive en la actualidad en términos de la participación y las distintas prácticas alrededor de ella.

Después de dicho proceso de descentralización tanto fiscal, administrativa y política que vivió el país finalizando la década de los 80 y comenzando los 90, Colombia también vio el avance del conflicto armado, lo que incidió en que se empezara a gestar un movimiento social que buscaba promover una salida pacífica al conflicto y es en ese contexto que aparece la propuesta política del candidato Andrés Pastrana que encontró acogida en la mayoría de los ciudadanos siendo elegido presidente de Colombia entre 1998 – 2002. Pero el intento de Pastrana para alcanzar la Paz a través de la negociación en la zona de distensión ubicada en San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá resultó fallido, lo cual trajo como consecuencia la polarización de la opinión pública y el apoyo a posturas más guerreristas. Es en este contexto donde en el 2002 se posicionó en

Colombia un proyecto político de Seguridad Democrática encabezado por el presidente electo en ese entonces Álvaro Uribe Vélez donde la descentralización y con ella los procesos de control social tendieron a debilitarse, pues en aquel entonces:

El municipio solo existió como campo de prácticas, como escenario de implementación de las decisiones nacionales y como lugar de hegemonía política, desconociendo las propuestas, los instrumentos de política pública, las competencias y los movimientos sociales consolidados en los territorios. (Velásquez et al., 2018, p. 61)

En este escenario, la participación ciudadana fue asumida como una herramienta utilitaria “en las áreas y temas establecidos por el régimen político, para los fines concretos señalados y en escenarios definidos, sin deliberación ni confrontación de ideas” (Fung, 2007, citado por Velásquez et al., 2018, p. 61).

En aquel entonces, el presidente Uribe implementó una estrategia participativa llamada: Consejos Comunitarios de Gobierno que puso en relación directa a gobernantes y ciudadanos, este modelo “propuso individualizar la relación del ciudadano con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva” (Velásquez et al., 2018, p. 62) lo que debilitó los otros mecanismos de participación, ya que en dichos consejos se tomaban decisiones al detal, dejando a un lado los dispositivos institucionales de participación:

El estilo autoritario de Uribe no admitía ninguna oposición. Nunca un presidente o figura del alto nivel había descalificado y estigmatizado tanto públicamente a sus contradictores... No solo se produjeron discursos desobligantes, sino que, además, el Gobierno persiguió a la oposición... Como elemento adicional, se acudió a un entramado de abogados para amedrentar y demandar a cualquiera que se atreviera a hablar en contra de Uribe, su familia y sus seguidores. (Velásquez et al., 2018, p. 63)

Años más tarde (2010), llegó a la presidencia Juan Manuel Santos quien dio continuidad al gobierno Uribe y quien fuera reelecto el año 2014. En materia de participación ciudadana, el gobierno aprobó normas importantes en sus dos períodos presidenciales, como:

La Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, y su respectivo protocolo; la Ley 1551 de 2012, de modernización municipal, que reiteró la función de los municipios de promover la participación; y la Ley Estatutaria de Participación, 1757 de 2015, que reglamenta los mecanismos de participación directa y establece directrices para fortalecer institucional y financieramente la participación. Al mismo tiempo, se promulgó el Estatuto de la Oposición en 2018, como uno de los hitos más importantes en materia de derechos en los últimos años, que determina un conjunto de garantías para la acción de la oposición como figura legítima de control político protegida por el Estado. (Velásquez et al., 2018, p. 83)

El modelo económico que propuso Santos, dio continuidad a la estructura económica extractivista y reforzaba el centralismo en el país al quitarle autonomía a los territorios y apostándole a tomar las decisiones económicas desde la centralidad:

(...) en la era Santos la participación terminó siendo catalogada como un factor de desgaste que dificultaba la toma de decisiones y la eficiencia de lo público. En estas condiciones, aunque se disminuyó el lenguaje violento contra la organización comunitaria y los defensores de derechos humanos, la participación pasó a ser invitada de segundo rango por la falta de interés del Gobierno para dotarla con recursos públicos y reconocerla como un asunto transversal del Estado. Ello explica en parte el aumento de la movilización ciudadana: los paros, las marchas y las luchas en la capital y en Colombia tienen como común denominador la falta de escenarios de diálogo de la nación con el territorio... (Velásquez et al., 2018, p. 85)

Santos al final de su segundo periodo perdió popularidad por distintas razones, entre ellas los escándalos de corrupción como la llamada “mermelada”: que consistió en la compra de congresistas como estrategia de dominación o conservación; una práctica de la elite política para mantener controlado el sistema y reproducir las posiciones de dominio través de prebendas o beneficios económicos. Este desprestigio fue utilizado por la ultraderecha como estrategia para llegar nuevamente al poder, y fue así como en el 2018 llegó a la presidencia el candidato del Centro Democrático Iván Duque Márquez quien trajo de regreso las políticas de Álvaro Uribe, sumándole

la indiferencia ante el asesinato de líderes sociales en las distintas regiones del país. Algunas investigaciones (Gutiérrez et al., 2020) argumentan que dicha sistematicidad en los homicidios está relacionada con los diseños participativos de estas regiones que carecen de garantías para proteger la vida de estos líderes sociales, lo que da cuenta de unas prácticas fuertes de corrupción, pero también de una elite política dominante que sostiene un modelo de cooptación que se ha reproducido en las distintas regiones.

Sin lugar a dudas, quedan fuera de este contexto muchos otros elementos de la narrativa en lo que tiene que ver con los procesos de participación ciudadana en Colombia, sus mecanismos y posibles deficiencias y problemas. Sin embargo, queda claro con este somero recorrido que la cooptación con sus diversas formas de manifestarse, ha estado presente en la historia del país.

1.2 Normativa de la participación ciudadana en Colombia

Cuando se habla de normatividad del control social, se hace referencia, en términos generales, a “la infraestructura normativa para la participación” que permite legitimar el control social a la gestión pública:

Cuando un dispositivo de participación tiene como base unas reglas claras sobre quiénes pueden participar, con qué herramientas, en qué momentos, cuál es el alcance de la acción y cuáles sus posibles resultados, la experiencia participativa puede ser más expedita y generar certezas en la relación entre los actores, lo que no necesariamente ocurre con dispositivos huérfanos de ese referente normativo. (Velásquez et al., 2018, p.100)

Así, la base de este cuerpo normativo que institucionalizó la participación ciudadana en Colombia está en la estructura descentralizada del estado colombiano, diseñada inicialmente a través de la reforma municipal de 1986 y consagrada posteriormente por la Constitución de 1991. Lo que proporcionó autonomía a los entes municipales y departamentales para las decisiones políticas y administrativas de los territorios, para esto “define unos mecanismos de relación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional: coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Velásquez et al., 2018, p. 101).

Hay que mencionar que existieron unos antecedentes o experiencias de participación ciudadana previas a la Constitución de 1991 como, por ejemplo, el surgimiento de los llamados consejos verdes de la década de los ochenta que buscaban la protección del medio ambiente y el decreto de 1306 de 1980 referido a los planes integrales de desarrollo humano. Además del acto legislativo de 1986, que en su Artículo 6 abrió la posibilidad de hacer consultas populares.

No obstante, como ya se ha dicho, fue la Constitución Política de 1991 la que “elevó la participación a rango constitucional y la definió como principio fundamental (artículo 1) como función del Estado (artículo 2°) y, sobre todo, como derecho fundamental (artículos 3710,4011, 10312 y 27013)” (Velásquez et al., 2018, p.103). Luego la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica Nacional de Planeación reglamentó lo estipulado en la Constitución de 1991. Esta ley tiene como objetivo establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el Artículo 342, y en general por el Artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. Además, esta ley orgánica estableció al Consejo Territorial de Planeación como la instancia constitucional de la sociedad civil para el ejercicio de la planeación participativa, cuya función es concertar y conceptualizar sobre los diferentes planes de desarrollo promovidos en un municipio. Es un ente autónomo de control y evaluación compuesto por representantes de diferentes sectores sociales que son elegidos por el alcalde, desde unas ternas que cada sector le presenta.

De igual manera, la Ley 136 de 1994 dicta las normas que buscan modernizar las organizaciones y el funcionamiento de los municipios. Allí en su artículo 4, en el punto “g” plantea lo referido a la participación afirmando:

Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

Además, la Ley 850 de 2003 reglamenta las veedurías ciudadanas como “el mecanismo democrático de representación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública, respecto a las autoridades, Administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control”.

Por lo tanto, es claro que, en la participación ciudadana, según la ley, un elemento fundamental es el control social el cual es protegido por la constitución política de Colombia como derecho de la ciudadanía, y soportado en varias leyes como la Ley Estatutaria 1757 de 2015 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, esta ley tiene como objeto: “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político”. El Artículo 2 de esta Ley Estatutaria profundiza en la política pública de participación democrática sustentando que:

todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Ahora, de la misma manera en que se puede contar una historia del surgimiento y desarrollo de los procesos de la participación ciudadana en Colombia, es posible encontrar una línea del tiempo sobre ésta en el municipio de Itagüí aparejándola también con los procesos de cooptación dentro de su modelo. Será necesario, por tanto, exponer a continuación, aunque sea brevemente, el contexto sociopolítico de la Participación Ciudadana de manera puntual en el municipio de Itagüí.

1.3 Contexto sociopolítico y normativo de la participación ciudadana en la planeación en Itagüí

En 1995 se crea el Consejo Municipal de Planeación mediante acuerdo 005 que, junto a las ya existentes Juntas de Acción Comunal, representaban las instancias de la sociedad civil en la

participación social: “Para ese entonces la participación se hacía de forma desarticulada entre dichas instancias y ninguna se mostraba propositiva y trascendía la relación vertical en la Planeación Municipal. A esto se le sumaba la falta de voluntad política y administrativa del equipo de gobierno por cambiar el modelo tradicional” (Dolman, 2003, p.18). Esta situación generó dificultades para el ejercicio mismo del control social. Toda esta insatisfacción por parte de las organizaciones sociales tuvo como causa un enfriamiento que llevó al debilitamiento de estas instancias y obligó al gobierno siguiente a abrirle las puertas a un sistema de participación inspirado a su vez en la experiencia participativa de Medellín.

De esta manera nace el Acuerdo municipal 001 de 1998 que en correspondencia con la constitución y la ley reglamenta el Sistema Municipal de Planeación (SMP) y establece el acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Itagüí. Este acuerdo reglamenta un Sistema integrado por el Consejo Municipal de Planeación (CMP), llamado ahora Consejo Territorial de Planeación (CTP), los Comités Comunitarios de Planificación (CCPs) así como la Administración Municipal, representada por la secretaría de Planeación y la de Desarrollo Social. Así mismo el Acuerdo reglamenta el Plan de desarrollo Municipal y los planes zonales que deberían ser desarrollados en cada comuna y corregimiento. También hace parte del Sistema las Juntas Administradoras Locales (JALs) creadas mediante acuerdo 052 de 1998 sin estar incluidas en el Acuerdo 001 esta instancia se conforma de los líderes de cada comuna y corregimiento por medio de una elección popular. Itagüí tiene seis comunas y un corregimiento, en cada comuna y en el corregimiento se generó un comité comunitario de planeación, al igual que cada una de ellas elaboró un plan.

De esta forma se construyó el plan para la planeación participativa. Sin embargo, su funcionamiento fue insuficiente, aun no se hablaba de presupuesto participativo por lo cual el sistema tuvo un periodo de debilitamiento. Hasta que en el año 2002 se realizó el primer encuentro del SMP, donde se reunieron todas las instancias de este sistema, cada una presentó una ponencia y se acordó montar un nuevo sistema.

Años más tarde apareció como respuesta el acuerdo 031 del 30 de diciembre de 2005 “por medio del cual se estructura el SMP”, recogiendo las recomendaciones: renombrar esos comités

para llamarlos: Comités Integrados de Planificación Territorial (CITP); revisar los planes de desarrollo; actualizar los planes zonales. Además de ello el acuerdo definió quienes serían las autoridades y las instancias de la planeación participativa, a saber, las autoridades: el Alcalde Municipal, el Consejo de gobierno Municipal y el Departamento Administrativo de Planeación. Las instancias: El concejo Municipal, El Consejo Municipal de Planeación, El consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, Los comités integrados de Planificación Territorial, Juntas Administradoras Locales y el Consejo Municipal de Política Social (COMPOS). (Secretaria de Participación y Bienestar Social, 2007, pp. 7-8)

A pesar de esa reestructuración el modelo de participación del proyecto político actual no le ha apostado lo suficiente a la participación. Es un modelo funcional, intencionado y cooptativo, que llega a las comunas y corregimientos con un portafolio de servicios y desdibuja la intención de los planes de comunas y corregimiento porque no articula los ese portafolio a las necesidades. Se identifica una hegemonía en términos de organización por parte de las JAC lo que ha generado múltiples tensiones.

un modelo de planificación que incluya a la comunidad en todos los momentos, rompe con aquel que solo la invita a formular el diagnostico, para terminar, proponiendo proyectos y estrategias alejadas de un verdadero impacto en las condiciones de vida de la comunidad. (Secretaria de Participación y Bienestar Social, 2007, p. 3)

Así pues, este breve resumen de la historia general de Colombia y del municipio de Itagüí deja muchos interrogantes abiertos sobre el ejercicio de control social en el país, sus limitaciones, injerencia política y a su vez supone la obligación de responder por la normatividad sobre la que se fundamenta dicho ejercicio.

Capítulo 2. El Control Social

2.1 Antecedentes y conceptualización

El término control social ha tenido una evolución histórica desde las distintas corrientes que lo han abordado y desde el contexto sociopolítico de cada momento; desde finales del siglo XIX y principios del XX, se entendió como:

el resultado de la acción de la sociedad a través de las normas informales que regulan las relaciones interpersonales, las cuales, al interactuar con un Estado que precisamente se pretende poco intervencionista y escasamente controlador, generan la autorregulación del orden social. (Oliver Olmo, 2005, p. 7)

No obstante, según Darío Melossi (1992), el concepto de control social tiene antecedentes en el periodo que medió entre el final del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial. Para este, la tradición política vigente hasta aquel entonces, luego de “sufrir la constelación rural de 'comunidades insulares' que era de corte tradicionalista” (p. 144) se vio obligada a buscar un nuevo orden y, a su vez, nuevos instrumentos que reafirmaran su validez, lo cual trajo consigo consecuencias definitivas para la estructuración de lo que hoy llamamos control social. Este autor describe cómo nace el concepto de control social, planteando que se trató de la forma en que la sociedad americana dio respuesta a las necesidades que devinieron de los procesos de modernización e industrialización y a la aparición de los demás conflictos relacionados con ambos fenómenos, con el fin de generar cohesión social al interior de la democracia que rechazaba la idea de Estado y soberanía y que buscaba dar respuesta a sus conflictos sociales desde otras perspectivas que tuvieran en cuenta aspectos propios del comportamiento humano. El concepto de control social tomó fuerza y se organizó a través de los trabajos de la escuela de Chicago con autores como Park, Mead, Dewey y Burgess quienes se refieren a la comunicación social como una fuerza capaz de cohesionar y estructurar el consenso en las grandes ciudades a través de los procesos de interacción, a la vez que la distancian de las definiciones más disciplinarias o punitivas del término.

Posteriormente, la escuela de Chicago cedió el paso a las teorías funcionalistas de Parsons y Merton, cuyo enfoque está puesto en reconocer la responsabilidad estatal en el control social para garantizar el orden social y evitar la conducta desviada. El término tuvo variaciones y distintas aplicaciones con el pasar del tiempo con unos enfoques más radicales que afirmaban que el control social era “sinónimo de mecanismos de opresión y dominación por parte del Estado y los poderosos” (Melossi, 1992, citado en Oliver Olmo, 2005, p. 9).

A pesar de la abundancia teórica, los diversos usos y las imprecisiones del término, el concepto de control social sigue estando vigente en las problemáticas actuales. Hoy en día, uno de los usos que se le da al término está relacionado con diferentes propuestas de participación ciudadana: “igualmente no faltan las propuestas de futuro que quieren ligar la noción de control social a proyectos de transformación social, creación de capital social comunitario y democracia participativa” (Oliver Olmo, 2005, p. 9).

Ahora bien, sin desconocer las múltiples definiciones que se pueden hallar del concepto, cuando en el presente escrito se hable de control social se hace referencia a un tipo de participación ciudadana, un ejercicio al que se tiene derecho en un Estado democrático, a través del cual la ciudadanía hace seguimiento y control a la gestión realizada por gobernantes e instituciones públicas y al manejo que se hace del presupuesto público. Tal como afirma Velásquez:

La gestión pública hace referencia a la organización y el manejo por parte de las autoridades locales y nacionales, de los recursos humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros que tienen a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores y grupos de la población, los insumos necesarios para la satisfacción de sus necesidades individuales y/o colectivas en los campos de sus competencias. (2009, p. 188)

Por tanto, se puede afirmar que el control social a la gestión pública es una forma a través de la cual la ciudadanía busca intervenir en el espacio público dentro de un territorio, con todo lo que esto implica, ya que se habla de una intervención que requiere un análisis crítico fundado en una formación sólida.

Llegados a este punto, es necesario definir también la expresión territorio, que según Vanier (2010) es aquel “espacio de construcción y apropiación social, que representa al mismo tiempo un marco de regulación; un área para la acción estatal y un referente de identidad” (p. 48). Es decir, el lugar donde se da la interacción entre ciudadanía y autoridades políticas, interacción que debe tener, a su vez, unas características específicas que permitan el ejercicio de control social de las cuales se habla a continuación.

2.2 ¿Quién y cómo se hace el control social?

En términos generales, el control social a la gestión pública requiere de dos condiciones básicas, a saber, la presencia de actores y el ambiente propicio o favorable para la acción, es decir, una estructura que permita el ejercicio participativo.

Por un lado, cuando se habla del actor, se hace referencia a un ciudadano con algunas características específicas: un sujeto con una identidad social, es decir, uno que “ha consolidado una identidad compartida, un 'nosotros', así como del grado de articulación/desarticulación con otros actores y de la densidad del entramado de sus relaciones” (Velasquez y Gonzalez, 2013), un sujeto con dinamismo, liderazgo político y autonomía, como fundamento para su ejercicio participativo, Uno de los limitantes es que “no hay un perfil actualizado de los consejeros de planeación, que permita tener una idea aproximada de sus rasgos socio-demográficos, educativos, ocupacionales y de experiencia en el terreno de la representación social” (Velasquez y Gonzalez, 2013, p. 24).

La falta de claridad en esto se ve reflejada en la escasa o nula preparación de los actores que asumen el derecho a la participación a través del control social. Para la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de control social, deben tener claro que el derecho al libre acceso a la información pública hace parte fundamental de este ejercicio, pues todo ciudadano puede presentar solicitud de información pública o acceder de manera directa a ella a través de la página oficial de los entes administrativos; en el caso de Itagüí, municipio en que realicé la práctica académica, dicha información se puede obtener a través de la página institucional. Allí, todo ciudadano puede encontrar documentos como: rendición de cuentas del alcalde, planes de acción por dependencias,

informes de los planes de acción, fuentes con las que, es preciso mencionar, se puede realizar un informe de seguimiento para ser difundido a la comunidad. Hay que decir que se restringe, en muchos casos, el acceso a la información que se requiere para el monitoreo de la gestión pública o la manera como esta es entregada limita el ejercicio de este derecho ciudadano. Estas fallas tienen su origen desde su diseño institucional, pues son “espacios creados principalmente para la información y la consulta y no para la concertación y la decisión” (Velásquez et al., 2018, p. 18); el hecho de que estos dispositivos de participación sean desde la normativa meramente consultivos, como es el caso del CTP, ya de entrada impide o limita la intervención de las instancias de participación para el control social.

Por otro lado, el ambiente propicio tiene que ver con las “estructuras de oportunidad de la participación”, es decir, con el piso normativo del que hablábamos anteriormente, que establece las reglas de juego para el control social, pero también la eficacia de esas normas al posibilitar diversos espacios de diálogo político caracterizados por la autonomía y la creatividad social.

Partiendo de lo anterior, es importante tener en cuenta que de dichas condiciones emergen otros requisitos para la eficacia del control social, tales como el fortalecimiento de una organización comunitaria que dé cuenta de un tejido social fuerte. Un modelo o estrategia participativo que incluya como lo mencionamos anteriormente a la comunidad en cada una de sus etapas contribuirá a mejorar sus condiciones de vida en el territorio.

Adicionalmente, es importante mencionar que existen distintas vías para hacer el control social, este se puede hacer por medio de foros y debates públicos, haciendo programas en medios de comunicación, así como a través de estudios o investigaciones o con la realización y difusión de informes.

2.3 Debilidades en el control social

Existen distintas razones para la debilidad en el control social, entre ellas la falta de tradición por parte de los ciudadanos en materia de intervención en los asuntos públicos; pero

también hay una razón de orden institucional y es que “la legislación creó un exceso de mecanismos de control social de la gestión pública” (Corona, 2004, p. 199), como son las veedurías ciudadanas que, con las implicaciones que trae el tener muchas posibilidades para el ejercicio ciudadano, abrió las puertas a la dispersión de las fuerzas sociales y favoreció la burocratización, la fragmentación de la acción colectiva y además por tratarse de un mecanismo institucionalizado, permitió la intervención constante del Estado:

(...) cuanto mayor sea la injerencia del Estado en los procesos participativos, bien sea a través de su reglamentación o como fuente de las iniciativas de las experiencias participativas, tanto mayor es la probabilidad de que ejerza una tutela sobre esas experiencias e incida en su orientación y resultado final. Igualmente, cuanto mayor es la autonomía de la sociedad civil para fijar la orientación y el rumbo de la participación, mayor la probabilidad de que el proceso sea más rico en sus procedimientos, en sus resultados y en su impacto. En tal sentido, la autonomía de la sociedad civil en los procesos de control es una variable clave para su éxito. (Velásquez, 1998, pp. 286-288)

Aquí se resalta la importancia de la autonomía de las instancias de participación y las organizaciones sociales en general para autodirigirse y relacionarse con la institucionalidad lo que constituye la base de un nuevo tipo de comportamiento político, organizacional y cultural. Otra dificultad está relacionada con la diversidad de intereses, que pueden llegar a influenciar la actividad de las administraciones locales, cuando las estrategias participativas surgen no de la necesidad de la comunidad sino de los intereses particulares de quien gobierna, lo que genera un sesgo y un limitante para el ejercicio del control social.

Otra posible causante de la debilidad en el proceso de control social está relacionada con el hecho de que los consejeros territoriales de planeación son designados por el alcalde de cada municipio, lo cual facilita la cooptación de sus miembros por parte de las administraciones de estos territorios, en razón de que esta elección se puede hacer a dedo, sin tener en cuenta la terna presentada por cada sector, y obedece a criterios clientelistas, politiqueros e intereses personales, lo cual desvirtúa la verdadera filosofía y razón de ser estos organismos de participación. Una consecuencia grave de ello es que si el consejero no tiene interiorizado todo el tema de su sector,

va a hacer una representación débil. La falta de preparación de los consejeros para desempeñarse en este papel limita los alcances y la oportunidad de tomar decisiones que sean tenidas en cuenta por las autoridades municipales.

Adicionalmente, se observa que muchas veces los consejeros no representan legítimamente a sus sectores, o que los sectores desconocen el papel y la importancia de esta instancia de participación y, por lo tanto, no participan en estos procesos, y lo que es peor, la ciudadanía desconoce de la existencia de estos organismos.

Por lo tanto, como lo indicaba ese primer contexto sociopolítico de la participación en Colombia, sumado a las debilidades anteriormente mencionadas, el problema radica en que el control social ha dependido del ámbito político del momento, el cual ha estado permeado de politiquería, es decir, de aquellas prácticas políticas en las que se consigue o mantiene el poder mediante licencias, falsas promesas y regalos, y de los intereses particulares de cada gobernante, lo que ha producido modelos de participación funcionales, que buscan legitimar el sistema político del momento al posibilitar prácticas como la cooptación, sobre la cual se habla más extensamente en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. La Cooptación Política

3.1 Definición

Para un acercamiento al concepto de cooptación se presenta a continuación un elenco de definiciones de este fenómeno basado en el artículo Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas, un estudio de Van Treek y Yévenes Arévalo, donde se exponen un estudio de las prácticas cooptativas de los líderes gubernamentales a partir de autores como Philip Selznick (1948), sociólogo reconocido en el estudio de la teoría de las organizaciones y de los factores que influyen en ellas, y Moreno Luzón quien propone una teoría sobre el clientelismo. Así se propone un análisis de los posibles mecanismos señalando sus consecuencias en la participación ciudadana.

Desde su concepción politológica la cooptación se define, en primer lugar, como la forma de control y repartición de rentas menores para evitar la autonomía y el ejercicio de otro poder distinto al poder central (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p.2) es decir, se trata de un mecanismo mediante el cual se evita la influencia de poderes diferentes a los oficiales, que se fundamenta tanto en la intención de evitar que otros poderes intervengan en el régimen oficial como en el uso de métodos diversos de repartición de recursos para lograr tal cometido.

En segundo lugar, se define como “la capacidad de integrar actores estratégicos al poder dominante haciendo uso de mecanismos informales (prebendas, dinero) y formales en la integración al sistema de partidos” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 2) que impiden o corrompen el ambiente propicio para el ejercicio del control social, pues da cuenta de una organización política con unas lógicas de dominación que busca mantener controlado el sistema y genera una distancia entre representantes y representados, lo que se refleja en la falta de comunicación, consulta, incidencia e información. Lo cual supone de suyo una consecuencia evidentemente negativa para el ejercicio de la participación ciudadana. En tercer lugar, se define el fenómeno de la cooptación como

El proceso de absorber nuevos elementos en la cúpula directiva o estructura dirigente de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o existencia. Se trata de un mecanismo de defensa, formulado como uno de varios predicados disponibles para interpretar el comportamiento de la organización. La cooptación nos dice algo sobre el proceso por el que un entorno institucional afecta a una organización y causa cambios en su dirección y normas. (Selznick, 1948, p. 17)

De esta manera, la cooptación se refiere a un proceso cuyo objetivo es el de defender y mantener la legitimidad de un régimen a costa de la libertad de quienes lo conforman y usando las posiciones políticas de los actores políticos para tal hecho:

la entendemos como un proceso que busca efectuar cambios en la forma de implementar políticas en el desempeño del liderazgo o básicamente en su estructura política, insertando en una elite dirigente, elementos que permitan mantener la legitimidad de un régimen. Todo grupo que adquiere el poder gubernamental y administrativo de una nación, de manera democrática y republicana, o de otra forma como lo son los sistemas totalitarios de partido único o dictaduras, estará determinado por las ideologías dominantes en sus círculos de apoyo, y junto a esto, proyectos vinculantes de arraigo nacional a corto, mediano y largo plazo. (Van Treak y Yévenes Arévalo, 2015, p.5)

Este fenómeno sucede, según Van Treak y Yévenes Arévalo (2015) en un contexto de la esfera pública en condiciones de gobernabilidad democrática donde la ciudadanía participa activamente en el escenario político y en la gestión pública.

Las agrupaciones o instituciones del ámbito local, que anhelan mayor autonomía e injerencia en la formulación de políticas públicas, ya sea a nivel regional, provincial, municipal, como también las comunidades locales que anhelan ver satisfechas sus demandas, tienen en la organización, como nexo vinculante, la característica de que tal asociación entrega una adaptabilidad al medio externo en el que se encuentran inmersos... esta adaptabilidad que nos señala Selznick, es la que se encuentra vulnerable a prácticas cooptativas por parte de la elite política, donde solo prevalece el culto al orden, ya “que la

necesidad básica de todos los sistemas empíricos es mantener la integridad y continuidad del sistema en sí”. (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 6)

Cabe señalar que, esta descripción la desarrollan los autores en el marco de una investigación que denominan presicrática, con la que hacen referencia a un estilo de gobierno centrado en la presidencia o que gira en torno al gobierno central y cuya función principal es “concentrar los recursos con discrecionalidad y disciplinar verticalmente a los entes subnacionales” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 6) lo cual constituye una “función movilizadora de recursos monopólica”.

En el esquema cooptativo el manejo de los recursos y su distribución a las comunidades es la esencia del mantenimiento del poder y de la popularidad del régimen. Basta revisar el auge de los fondos sociales y bonos por sobre reformas estructurales por industrialismo e igualdad. Es el imaginario de un paternalismo que beneficia y asegura la gobernabilidad. (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p.6)

Finalmente, los citados afirman que la cooptación en sus diversos tipos de proceder se refiere, a todos los actos y estrategias que un gobernante pueda diseñar y ejecutar para dar estabilidad a su régimen y asegurar o afianzar la legitimidad de sus acciones personales o dar validez a las decisiones políticas que implemente (Van Treek & Yévenes Arévalo, 2015, p. 3) De tal manera que, los recursos públicos, su manejo y distribución que en principio son para el beneficio y construcción de ciudadanía devienen en un ente de control cooptativo e intencional para mantener un gobierno central que se auto-dirime, la cooptación sería utilizada, por tanto, contra todo elemento externo que desestabilice el sistema en términos de asegurar la legitimidad y estabilidad del régimen. Este fenómeno tiene unas características y unos mecanismos que es preciso señalar.

3.2 Mecanismos de cooptación

Van Treek y Yévenes Arévalo (2015) plantean la distinción entre mecanismos de cooptación formales e informales. Los primeros se dan cuando una organización usa los

mecanismos democráticos o de inserción de actores en la esfera pública a favor de una élite política dirigente para generar, mantener o recuperar una legitimidad perdida o puesta en duda. La cooptación informal es la que se ejecuta en relación a la presión de grupos de poder.

La cooptación formal se refiere, en resumen, a aquellas prácticas que se derivan de una elección a conveniencia o antidemocrática y es, por tanto, que los autores enfatizan en la expresión inserción antes que elección, pues no se trata de un acto democrático donde se manifieste la opinión pública sino un acto extraoficial del gobierno de turno para agregar actores a favor de su propuesta gubernamental que, dadas las circunstancias, parezca legítima, pues la intención fundamental es la autodefensa del entorno institucional. Pero dichas inserciones no generan transferencia de poder para el gobierno ya que “el centro del poder sigue conservando las directrices de la organización, solo permitiendo canalizar formalmente mayores índices de participación” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p 6). Entre las prácticas que se derivan de este mecanismo estarían: todo tipo de “concesiones políticas abiertas, cambios de gabinetes, inclusión de grupos en las coaliciones que gobiernan, entrega de espacios a opositores” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p.7).

El segundo caso, la cooptación informal, se define como un mecanismo que se ejecuta en relación a presión de grupos de poder que pueden ser amenaza o que se oponen directamente a los intereses de quien ejerce la cooptación, pues estos mecanismos permiten que de forma simbólica y de forma práctica se acallen y minimicen las acciones de la comunidad que, en tal lógica: “se resiente en una suerte de adhesión cínica a los patrones o caciques políticos, para estallar en rebeliones o cambios de preferencias políticas” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 10).

Esta forma de cooptación se expresa típicamente en términos informales, porque el problema no responde a un desequilibrio con la «gente», sino que responde a solventar las presiones de individuos específicos o grupos de interés que están en posición de hacer cumplir sus peticiones. Les interesa la sustancia del poder, no su forma. Es más, reconocer abiertamente la capitulación a intereses específicos puede socavar el sentido de legitimidad de la autoridad formal dentro de la comunidad. Por tanto, existe presión para no reconocer explícitamente la relación establecida. Esta forma de mecanismo de cooptación, al

compartir el poder como respuesta a presiones específicas, puede denominarse cooptación informal. (Selznick, 1948 p. 18)

En este mecanismo, por tanto, es más importante el fondo que la forma, y la búsqueda de poder “permite configurar una zona donde no se reconozca formalmente la relación, pero que sigue siendo necesaria para la estabilidad del orden: la cooptación informal” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 6), Sin embargo, para que este mecanismo funcione es necesaria la implementación de varias acciones que se podrían categorizar como corrupción:

Una suerte de estado en las sombras donde los grupos de poder se reparten favores, desde comisiones ilegales, nepotismo, intercambio de cargos, asociaciones ilegales para comprar políticos opositores (la bullada oficina paralela de Montesinos, el asesor de Fujimori en Perú), o los bonos para grupos sociales alzados se han propagado como práctica cooptativo, por ejemplo, en Chile. La práctica más tradicional, en un modelo centralista y presidencialista, sin gobiernos regionales y municipales fuertes, el clásico ejemplo de los brokers parlamentarios que tramitan y consiguen leyes especiales y recursos. (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 7)

Todas estas prácticas se relacionan, entonces, con el fenómeno del clientelismo, definido como aquellas “relaciones informales, no reguladas mediante contrato y distintas del orden institucional, por lo que han sido consideradas paralelas al mismo” (Moreno, 1995, p 194) y que constituye una cultura política corrupta, pero que no obstante, se diferencia conceptualmente de la corrupción pues el vínculo que se establece en las prácticas clientelares es predominantemente vertical, es decir, que procede desde las altas esferas gubernamentales y tiene como finalidad afectar las más bajas apelando a la autoridad, mientras que la practica clientelar se da en esferas horizontales, es decir entre pares o sujetos con cargos o aspiraciones similares.

Adicionalmente, “el intercambio clientelar es político, a diferencia de la corrupción que es un intercambio mediado por el dinero. No resulta lo mismo el intercambio de decisiones administrativas por votos que el intercambio de dinero por contratos y licitaciones públicas”.

(Ibarra, 2013, p.157) Entendiendo aquí por político toda aquella dinámica en la que se pretende conservar el poder o afianzarlo.

Aunque el clientelismo, al utilizar recursos públicos derivados hacia fines privados pueda producir corrupción, Caciagli insiste en diferenciar el clientelismo de la corrupción. Y si ocasionalmente la corrupción se vincula con actos criminales, se debe también diferenciar la corrupción de la criminalidad. El clientelismo es una cultura política, aunque no tenga estructuras estables y visibles. Como cultura tiene lenguajes, ritos, valores y comportamientos concretos y reiterados. Su anclaje histórico en la sociedad meridional alude, además, a códigos culturales profundamente enraizados. (Ibarra, 2013, p 157)

No obstante, la diferencia que pueda existir entre clientelismo y corrupción y dado que el mecanismo de cooptación formal se enmaraña en las negociaciones políticas, los mecanismos de cooptación informal se acercan mucho a la corrupción: Moreno Luzón, incluye entre estas prácticas el fenómeno del patrimonialismo llamado también particularismo, que sería la contrapartida a una forma de distribución más equitativa de los recursos estatales; en ésta la élite dirigente tiene superioridad en la relación con el Estado, para con las mayorías no gobernantes. “Esta categoría política caciquil de acuerdo a los modelos clientelares existentes en las Ciencias sociales, sería el antecesor de lo que hoy se conoce como clientelismo” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 7-8).

La categoría de caciquismo es, de alguna manera, una especie de sinónimo de cooptación formal ya que constituye una forma de ejercicio del poder en el que alguien, primero, ejerce el monopolio de la intermediación política entre dos ámbitos de acción y, además controla recursos estratégicos que pueden ser “de carácter económico, político-administrativo, cultural, entre otros, o una combinación de ellos.” (Sánchez, 2016, p 171).

(...) es posible definir al cacique como un actor económico, político y social, que dentro de un sistema de relaciones clientelares monopoliza la intermediación política entre diferentes niveles o ámbitos de acción (localidad-región-Estado; organización-Estado) y de los canales de acceso a cada uno de esos niveles. El cacique controla recursos estratégicos del

medio en el que opera y su estilo de mando se caracteriza por el ejercicio del poder personalista, informal, autocrático, muchas veces arbitrario y en ocasiones con tintes carismáticos. Su ejercicio del poder se apoya en redes de parentesco, de dependientes y seguidores. Para hacer valer sus intereses y seguir manteniendo su posición privilegiada, puede emplear la violencia en distintos grados, cuando otros medios de persuasión o coacción más sutiles no funcionan. (Sánchez, 2016, p. 171)

De esta manera la cooptación se presenta como un procedimiento en el que el cacique, en primer lugar, hace las veces de señor feudal con la supuesta premisa de benevolencia protectora, y así, “la dominación se traduce en un carácter instrumental, donde las comunidades delegan sus derechos políticos (votos o el no-protestar) a la autoridad cooptadora, la que contrapresta bienes materiales, insumos (la repartición de semillas a campesinos), subsidios y dividendos. Se espera a cambio apoyo político, lealtad, o simplemente la entrega de ciertos servicios.” (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 8). En segundo lugar, dada la posición privilegiada de quien ejerce el poder, se le facilita el acceso a diversos beneficios de carácter material, económico, político, etc., que puede distribuir a su red personal de apoyo y, de forma más amplia, a su clientela.

Dentro de sus actividades destacan el control político y económico de aquellos en que recae su influencia, y el control y encauzamiento de demandas sociales diversas. Asimismo, el cacique tiene como una de sus tareas garantizar la movilización de apoyos sociales y políticos en favor de las autoridades gubernamentales de los distintos niveles, algún partido político, un grupo político, un líder político o de otro cacique de mayor jerarquía, todo lo cual le permite formar parte del bloque en el poder y contar con el apoyo político del mismo. (Sánchez, 2016, p. 172)

Dichos procedimientos se dan en una esfera aun pacífica y desde un nivel político que, como se ha dicho insistentemente, busca la autodefensa, aseguramiento, legitimidad y estabilidad del régimen. Pero existen otras formas de cooptación que implican no solo la organización a nivel político del sistema para que todo confluya hacia una misma idea o forma de proceder, sino que recurre a la violencia y a la represión por medio de instrumentos agresores: “para hacer valer sus intereses y seguir manteniendo su posición privilegiada, puede emplear la violencia en distintos

grados, cuando otros medios de persuasión o coacción más sutiles no funcionan” (Sánchez, 2016, p. 172). Ejemplo de ello, no solo es la amenaza sino la persecución o chantaje: “a grupos vulnerables: “si no me dan lealtad política y orden, les persigo”. Y otra más sutil: coopto a ONG's críticas para que ellas repartan dádivas y no molesten a la administración estatal (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 8), por lo cual:

(...) la cooptación política permitiría que todas las prácticas fuera de formalidad que pueda realizar una elite dirigente, en la solución de una controversia, de una sublevación, o de cualquier acción que atente contra la estabilidad y la permanencia legítima de una estructura, tengan como justificación principal, la correlación existente entre mantener la legitimidad de la autoridad formal y responder a una presión de un centro de poder, ya sea organizado desde “abajo” o desde “arriba” que pretenda amenazar la autoridad formal. (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 8)

En resumen, hay que señalar, en primer lugar, que lo esencial para la maquinaria cooptadora es no aceptar el poder del otro, lo que le incapacita para aceptar o someterse al conflicto natural que implica el sistema democrático y por tal razón crea una estructura basada en la manipulación y en la renta.

En segundo lugar, es necesario mencionar de manera breve las formas de cooptación que, según los estudios de Van Treek y Yévenes Arévalo se funda en cuatro instrumentos, a saber, 1. Las estructurales, que se refieren a la favorabilidad del régimen político centralista, presidencialista, en cuanto a la discrecionalidad en el nombramiento de personal y en la asignación de contratos, sistemas electorales que favorecen a los partidos/coaliciones hegemónicas y existencia de un alto peso de grupos económicos aliados al poder político o de las empresas públicas. 2. Las formales, que tienen que ver con la existencia de fondos discrecionales para negociar con grupos críticos, bonos de término de conflicto, posibilidad de leyes especiales, creación de comisiones de estudios, posibilidad de nombramientos de opositores en cargos de la administración y en la coalición o partido gobernante, amnistías. 3. las informales, que se relacionan concretamente con las comisiones o coimas, los contratos especiales, la contratación de familiares, la entrega de tierras, contratos o servicios. Y finalmente 4. Las denominadas formas

sutiles, entre las que se encuentran el reconocimiento retórico, las premiaciones, los nombramientos en comisiones especiales y el protagonismo en medios oficiales (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, p. 11-12).

Capítulo 4. Unidad de análisis

4.1 Consejo Territorial de Planeación (CTP)

El control social como mecanismo de participación ciudadana se materializa en una instancia institucionalizada que es el Consejo Territorial de Planeación (CTP). Como se ha explicado anteriormente surge a partir del piso normativo que reglamenta la planeación participativa en Colombia y que específicamente en el municipio de Itagüí se constituyó en 1995 mediante el acuerdo 005 del cual ya se realizó el contexto. Este órgano de representación está integrado de la siguiente manera:

4.2 Identificación de los actores involucrados en la experiencia

Este ejercicio de control social cuenta con la participación de actores internos y externos. Los primeros son los consejeros quienes están llamados a representar a sus sectores y a la ciudadanía en el proceso de control social a la gestión pública, a través del seguimiento y monitoreo al plan de desarrollo, garantizando una participación asertiva e informada. El reglamento interno del CTP en su capítulo segundo artículo 6, habla de la integración del consejo territorial de planeación y de cómo son escogidos los representantes de cada sector allí se describe lo siguiente: “El Consejo Territorial de Planeación estará conformado por los miembros que haya designado el alcalde de Itagüí de las ternas presentadas por las organizaciones, sectores y grupos poblacionales establecidos en el acuerdo 031 de 2005 del Municipio de Itagüí y modificaciones posteriores.” (2020, p. 2) A continuación, describe cuales son los sectores y grupos poblacionales más representativos que deben hacer parte del consejo, los cuales tendrán voz y voto en dicho proceso:

De conformidad con la constitución Política de Colombia, por lo menos deben formar parte del Consejo Territorial de Planeación: los sectores más representativos del municipio de Itagüí (económico, social, ambiental, comunitario, educativo, cultural, etc.) y los grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, tercera edad, etc.). (2020, p. 2)

El Consejo Territorial de Planeación de Itagüí actualmente tiene representación de los siguientes sectores: Cultural, Social, Comercial y Económico, Interreligioso, ediles, Salud, Sindical y ambiental. En cuanto a los grupos poblacionales hay representación de la mujer, adulto mayor, víctimas y juventud. Pese a la falta de representación de otros sectores como el educativo es importante resaltar que durante el seguimiento se priorizaron proyectos del sector educación.

Por su parte, los actores externos son quienes hacen el acompañamiento técnico establecido en el plan de acción, y que en el caso del 2021 está conformado por la secretaria técnica y la facilitadora del proceso formativo, quienes contribuyen al fortalecimiento del CTP con su acompañamiento.

4.3 La Secretaría Técnica en el CTP de Itagüí

El proceso de control social realizado por el Consejo Territorial de Planeación de Itagüí desde hace varios años se viene realizando con el acompañamiento de diferentes personas que desde su formación académica y/u profesional aportan al fortalecimiento del CTP, como ocurre con la secretaría técnica, que generalmente es asumida por una practicante de sociología a través de un convenio con la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la universidad de Antioquia (acuerdo 764, acta 595 del 04 de marzo del 2013, donde se determina la práctica académica como una modalidad para el desarrollo del trabajo de grado) lo cual permite al estudiante encontrar en el Consejo Territorial de Planeación el espacio propicio para la aplicación de los conocimientos teóricos a situaciones socioeconómicas y culturales concretas, con el fin de lograr la validación de saberes, el desarrollo de habilidades profesionales y la atención directa de las necesidades del medio y al mismo tiempo contribuir al fortalecimiento de esta instancia de participación a través de las siguientes funciones:

Acompañamiento de la Mesa Directiva del CTP en los diferentes espacios de representación, garantizando información interna y externa del CTP, siendo el puente de enlace entre Departamento Administrativo de Planeación de Itagüí (DAPM), el operador y el CTP, actualizando el archivo del CTP, convocando y coordinando las reuniones ordinarias y extraordinarias del CTP, realizando las actas de las sesiones del CTP, coordinando las reuniones

de las Comisiones del CTP y levantando las actas, alimentando el drive y garantizando la información en las redes sociales del CTP, apoyando por el master web del operador, garantizando la información para realizar el informe de seguimiento al plan de desarrollo y apoyando en la realización, presentando un informe de gestión mensual sobre las actividades a su cargo, participando en reuniones del equipo de trabajo, capacitándose permanentemente en contenidos pertinentes a las actividades que se desarrolla.

Al finalizar el año fiscal la mesa directiva empieza a proyectar el año siguiente y a construir el plan de acción, partiendo del presupuesto definido por el municipio. Allí es donde se define de manera clara cuáles serán los actores externos, aquellos que harán el acompañamiento técnico y formativo al Consejo Territorial de Planeación. El plan de acción tiene definido un enfoque de acuerdo a la exigencia o necesidad para el año que se va a cursar, teniendo siempre la mirada en los objetivos del CTP que se centran en revisar y hacer recomendaciones al proyecto de Plan de Desarrollo propuesto por el alcalde al inicio de su mandato y a hacerle seguimiento semestral una vez inicia el periodo administrativo, así como emitir recomendaciones en el marco de la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. En el caso de año 2021 el enfoque estuvo en la metodología de “aprender-haciendo” para la construcción del concepto del seguimiento a la gestión de la administración municipal partiendo de la priorización de los proyectos a los cuales se les haría seguimiento. En este punto es importante resaltar que a comienzos del año 2021 varios acontecimientos estaban siendo relevantes en el escenario local, nacional y mundial, hechos como la pandemia generada por el COVID-19, las protestas y movilizaciones de diferentes sectores sociales, en particular de jóvenes y la crisis económica generada, exigió una mirada distinta por el CTP, en relación con los proyectos a los cuales hacerles seguimiento. Se pasó por distintos momentos formativos que incluyeron temas como: los enfoques para el desarrollo, que es un plan parcial, generalidades del ordenamiento territorial, aspectos normativos y evolutivos del ordenamiento territorial.

Teniendo en cuenta lo planteado en el capítulo dos en cuanto a las vías para hacer el control social desde su naturaleza misma el CTP de Itagüí elaboró un Informe de seguimiento a la gestión pública, este documento contiene los análisis documentales y las reflexiones de los integrantes del

consejo respecto a la gestión y ejecución al cierre de la vigencia fiscal 2020 y otras asociadas a la gestión municipal adelantada en el año 2021 con corte a septiembre 30.

A continuación, se describen los pasos de la metodología aplicada para el ejercicio de seguimiento al plan de desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades 2020 – 2023”, la cual es producto de las diversas conversaciones y discusiones que se dieron al interior del CTP durante los años 2020 y 2021 entre los integrantes y la consultora externa. Es de precisar que dicha metodología se concibió como un proceso flexible y adaptable a las dinámicas políticas, sociales y técnicas que el mismo seguimiento exige, por lo cual, se entiende que puede ser ajustada o complementada, si es necesario.

4.4 Metodología para realizar el control social a la gestión y ejecución del plan de desarrollo municipal

1. El primer momento de este proceso tiene que ver con la priorización de los proyectos a los cuales se les hará seguimiento. Es importante en este punto aclarar que el CTP es autónomo de elegir si le hace seguimiento al plan de desarrollo o si prioriza unos proyectos particulares.

2. La recopilación de los documentos relacionados con el periodo al que se le hizo el seguimiento, en este caso los documentos que se tomaron fueron: Informes de seguimiento a los Planes de Acción actualizados, Plan Indicativo del cuatrienio, el Plan Operativo Anual de Inversiones, Rendición de cuentas del alcalde municipal e Informes de gestión de las diferentes secretarías presentadas al Concejo Municipal de Itagüí. Es de precisar que esta información documental se obtuvo a través de fuentes de acceso y uso público como la página web de la alcaldía de Itagüí.

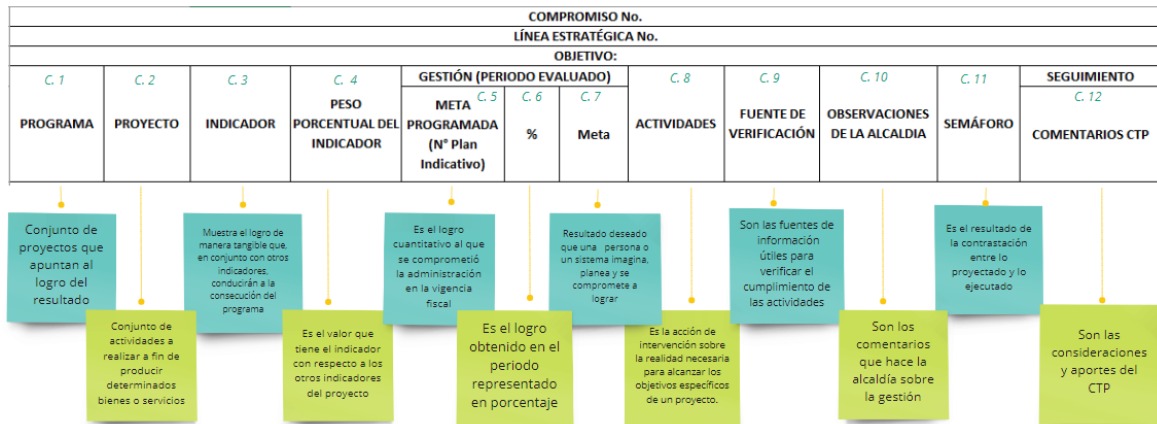
- Informes de seguimiento a los Planes de Acción actualizados: son el reporte que hacen cada una de las dependencias respecto a la ejecución de los proyectos de inversión en cada uno de los cuatro trimestres del año. Muestra la gestión realizada alrededor de cada uno de los planes de acción.

- Operativo Anual de Inversiones: es un instrumento de gestión que permite operacionalizar los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo para cada vigencia fiscal. Allí se determinan los planes, programas, y proyectos de inversión (debidamente formulados, evaluados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal) por ejecutar durante la vigencia; en este se incluyen todos los recursos destinados precisando cada una de las fuentes de financiación del plan.

- Plan Indicativo del cuatrienio: es el instrumento que resume y organiza por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno.

- Rendición de cuentas: es el informe donde se explican los avances y resultados de la gestión de la administración pública. La rendición de cuentas se fundamenta en tres elementos básicos: información de calidad y en lenguaje claro sobre los avances y resultados de la gestión pública, así como sobre derechos garantizados, segundo diálogo para explicar, escuchar y retroalimentar la gestión y tercero Incentivos para la construcción de la cultura de servidores como una motivación de los servidores públicos y a los ciudadanos

3. Se baja la información más importante de los documentos compilados a una matriz de excel que fue construida para hacer más comprensible la información obtenida de los documentos oficiales.

Figura 1*Esquema de matriz en Excel*

Nota. Informe de seguimiento Plan de Desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades 2020 – 2023” Año 2020 – Avance a septiembre 30 de 2021

Esta información se encuentra en los insumos referidos anteriormente, el informe de seguimiento a los planes de acción es el instrumento más utilizado, pues es el que ofrece la información más consolidada por trimestre y donde se muestra toda la gestión una vez se finaliza la vigencia fiscal.

Hay dos casillas adicionales, Semáforo (C. 11) y Comentarios del CTP (C. 12). Esta última busca concentrar los aportes, comentarios e inquietudes que consejeros y consejeras realizan ya sea de manera individual cuando están revisando la información reportada y depositada en la matriz o aquellas que surgen producto de las conversaciones que se tienen en las plenarias.

Por su parte, el Semáforo es producto de la relación entre las actividades proyectadas para el periodo versus las ejecutadas según los Informes de seguimiento a los planes de acción. Ésta busca ilustrar bajo códigos de color la coherencia entre lo proyectados y lo ejecutado. En general, este resultado debe ser coherente con el nivel de logro de la gestión reportado y que está plasmado en las columnas 5, 6 y 7.

Figura 2

Códigos de color según resultados del semáforo

	Incumplimiento mayor al 21% de lo proyectado
	Incumplimiento menor al 20% de lo proyectado
	Cumplimiento del 100% o superior a lo proyectado

Nota. Informe de seguimiento Plan de Desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades 2020 – 2023” Año 2020 – Avance a septiembre 30 de 2021

A continuación, está la figura donde se encuentran todos los datos cuantitativos requeridos para la elaboración del semáforo, se obtiene del Informe de seguimiento a los planes de acción, en una línea denominada: Avance de ejecución física de actividades (en porcentaje de cumplimiento).

Figura 3

Datos para la elaboración del semáforo

COHERENCIA												C. 11					
ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC		TOTAL PROYECTADO	TOTAL EJECUTADO	% DE CUMPLIMIENTO PROYECTADO	% DE CUMPLIMIENTO EJECUTADO	DIFERENCIA PORCENTUAL
P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E						

En cada uno de éstos se registra la información reportada por la alcaldía.

Corresponde a la sumatoria de lo proyectado por cada actividad en el periodo

Es la sumatoria de todas las actividades proyectadas por indicador dividido por el número de actividades totales del indicador

Es la diferencia entre lo ejecutado versus lo proyectado

Corresponde a la sumatoria de lo ejecutado por cada actividad en el periodo

Es la sumatoria de todas las actividades ejecutadas por indicador dividido por el número de actividades totales del indicador

Es el código de color asignado según los resultados de la columna anterior

Nota. Informe de seguimiento Plan de Desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades 2020 – 2023” Año 2020 – Avance a septiembre 30 de 2021

4. Se hace una lectura crítica y reflexiva de la matriz, a partir de esa lectura se sacan las preguntas, comentarios y dudas que hayan surgido. Si el consejero lo considera necesario puede generar un cuestionario para la unidad administrativa correspondiente con el fin de ampliar la información, este cuestionario debe validarse con el presidente del CTP antes de ser enviado a través de los canales institucionales oficiales. Adicionalmente se puede hacer ejercicios de

contrastación con la ciudadanía en relación con la gestión y los hallazgos encontrados en el análisis de las diferentes fuentes de información.

5. Cuando llega la respuesta de la unidad administrativa, esta se baja al formato establecido para sistematizar la información (ver anexo 2) con las respectivas conclusiones y reflexiones por parte de los consejeros.

6. Socializar resultados de la contrastación a la plenaria y formular el concepto con los diferentes aportes y recomendaciones de los integrantes del CTP.

La información será acopiada por la Secretaría Técnica del CTP, quien se encargará de sintetizar la información relevante contenida en la matriz de cada proyecto y organizar la información entregada por los consejeros y consejeras.

Paso seguido, el documento será compartido a cada uno de los y las integrantes del CTP con el fin de que se ajuste o complemente, para luego de ser discutido, sea aprobado en la plenaria del CTP.

7. Hacer entrega formal del mismo a la administración municipal y divulgarlo a la ciudadanía. Una vez aprobado el documento del concepto de seguimiento, el presidente del CTP remitirá el mismo al alcalde municipal. Posteriormente, se procederá a convocar a la ciudadanía a un encuentro de socialización de resultados del seguimiento realizado, esta socialización se hace a través de un foro llamado: ¿Cómo va el plan de desarrollo? donde se hace énfasis en las conclusiones y recomendaciones presentadas en el concepto.

Tal es entonces, la metodología que se realizó para el seguimiento por parte de los consejeros al plan de desarrollo del municipio de Itagüí en el año 2021. A este respecto, se considera pertinente señalar, en el presente informe, algunos detalles que se identificaron en el proceso, a saber, la aplicabilidad de algunos mecanismos de cooptación política dentro del CTP de Itagüí y algunas dificultades que enfrenta el proceso de control social en Itagüí específicamente desde lo que la aplicación de la metodología permite vislumbrar.

4.5 Dificultades durante la aplicación de la metodología

En el capítulo dos de este informe se hizo una acotación sobre la importancia de ofrecer claridad en la información para un pertinente y correcto control social. Esta es la base y también el vehículo por medio del cual los actores del control social pueden enterarse, analizar y tomar decisiones justificadas para realizar su función de monitoreo. Una dificultad evidente en la aplicación de la metodología del CTP de Itagüí se relaciona con la calidad de la información que las unidades administrativas entregan para el seguimiento al plan de desarrollo, ya que -como se explica en el paso cuatro de la misma- cuando surgen dudas de la información recopilada en el paso tres -que es la información publicada en la página oficial- los consejeros pueden hacer un cuestionario con preguntas específicas para ampliar la información obtenida y clarificar dudas, pero lo que se detectó es que esta información adicional sigue siendo una información predominantemente cuantitativa, con pocos detalles de carácter cualitativo. Tal fue el caso del informe de la secretaría de salud y otras dependencias donde la información siguió siendo insuficiente, lo cual coincide con el ejercicio de control social que se hizo en el 2021 entre Corporación Región y el CTP sobre el derecho colectivo al espacio público y al medio ambiente en el municipio de Itagüí, este informe en una de sus conclusiones afirma:

La ciudadanía requiere de acceso claro, oportuno, detallado y comprensible a la información pública municipal, los reportes consolidados de avance de ejecución física y presupuestal del plan de desarrollo municipal 2020-2023 son insuficientes, debido a la agregación de datos, para lograr un efectivo diálogo social con deliberación pública sobre la gestión pública municipal y el desarrollo territorial. (p. 26)

El comentario anterior llama la atención, entonces, sobre la necesidad de ofrecer una mejor información, y la define como aquella que se presenta de manera clara, oportuna, detallada y comprensible para la ciudadanía. Adicionalmente reclama datos más precisos que permitan la puesta en común y discusión de los proyectos y su posterior desarrollo.

Un segundo elemento que pone en evidencia la aplicación de la metodología tiene que ver con los actores implicados en ésta: la idoneidad y preparación de éstos para realizar el ejercicio del

control social. La metodología hace notar cómo la mayoría de los consejeros se ven limitados por su poca experiencia, formación y conocimiento del sector, para realizar el proceso de seguimiento y para la entrega de los informes pertinentes, sobre todo en el momento de entregar los insumos para el informe final de seguimiento, en este caso se vio que solo los representantes de cultura, social, mujeres, desarrollo económico y comercio entregaron su informe con sus respectivas reflexiones y, por su parte, el ambiental se dio a través de la alianza entre Corporación Región y el CTP.

Este aspecto se relaciona, entre otras cosas, con el mecanismo de elección de los consejeros y con el hecho de que no está claro cuál es el perfil propio de un consejero. Tal y como lo menciona Velásquez, quien se refiere a la carencia de un perfil actualizado de los consejeros territoriales de planeación que permita incluir entre estos a aquellos que puedan contribuir desde su formación académica y sobre todo desde su experiencia y lectura reflexiva del territorio. Lo cual se convierte, para Velásquez, en uno de los limitantes para representar de manera idónea un sector y sus intereses. Otra dificultad con los actores responsables del seguimiento y control, los consejeros, tiene que ver con la ausencia de los mismos en los espacios de plenaria del CTP. Durante el ejercicio de seguimiento al Plan de Desarrollo se evidencio la ausencia en repetidas oportunidades de los representantes de algunos sectores, generando un problema de representatividad sectorial.

Ahora bien, haciendo una mirada retrospectiva de estas dos realidades, resulta interesante analizar cómo éstas se relacionan con el modo específico de instrumentalización en que se da el proceso control social. Es decir, cómo estas dificultades (que se convierten en debilidades de consecuencias serias para el control social), se relacionan con los dispositivos formales con alcances limitados:

La institucionalización de la participación supone que las prácticas sociales deben adaptarse al marco normativo, lo que de por sí constituye una limitación a la “espontaneidad” y a la creatividad de los actores y, en cierta forma, un límite a su autonomía como sujetos de acción. (Velásquez et al., 2018, p. 38)

Por lo cual, es importante advertir que esta manera de estructurar la participación ciudadana se encuentra enmarcada en todo aquel contexto general del que se ha hablado anteriormente y que

pone en relación la historia de Colombia, el funcionamiento del control social y los mecanismos de cooptación política de lo cual las debilidades del CTP mencionadas anteriormente son ejemplo y síntoma.

Por lo tanto, se presentan a continuación algunos elementos concretos que permiten analizar la presencia de dichos mecanismos a la luz de los aspectos teóricos que soporta la bibliografía citada en los capítulos II y III del presente informe.

5 Conclusiones: Mecanismos de cooptación política en el CTP de Itagüí

En párrafos anteriores se hizo referencia a la carencia evidente de un perfil que permita caracterizar y proyectar de manera clara los actores del control social. Sin embargo, es necesario señalar que la participación ciudadana está movida o mediada por otros intereses que, según lo estudiado, componen los mecanismos de cooptación. Por tanto, la primera pregunta que surge como conclusión de la práctica académica que fundamenta este informe: ¿quiénes componen el CTP de Itagüí y cómo esto se relaciona con dichos mecanismos?

A este respecto, hay que mencionar que algunos de los consejeros tienen algún tipo de vinculación laboral dentro de la institucionalidad y a su vez representan a un sector y a la ciudadanía en general dentro de esta instancia de participación, como el caso de la representante del sector sindical y el representante del sector salud, que además son respectivamente, parte de la oficina de educación inicial en secretaria de educación y epidemiólogo de la secretaría de salud del municipio.

Este fenómeno se relaciona con lo que se menciona en el capítulo III donde se exponen los distintos mecanismos y herramientas de cooptación. Allí se expuso como los mecanismos formales tienen su aplicabilidad a través de elementos como la asignación de cargos públicos. Situación que, según expresan los autores mencionados en dicho capítulo, limita la posibilidad y capacidad de los implicados para hacer un seguimiento a los proyectos de las unidades administrativas con las que tienen vínculo, dado el riesgo que existía de poner en peligro su trabajo.

Más aún, dicha asignación de cargos públicos en esta maquinaria cooptadora, tiene según Van Treek y Yévenes Arévalo (2015) el objetivo de mantener o resguarda intereses políticos del gobierno oficial. Desde allí se puede notar cómo dichos cargos públicos en el Municipio de Itagüí son asignados a quienes son miembros de un partido político concreto o a quienes hacen parte de la campaña de un político electo: concejal o alcalde.

Unido a lo anterior, es importante verificar la manera en que se nombra o asignan los contratos en el municipio, donde se pone de manifiesto una forma de cooptación estructural que consiste en nombramientos de personal o la asignación de contratos desde el gobierno oficial. Así,

durante el ejercicio de la práctica académica se puso de manifiesto que, en algunos casos, la terna presentada por los sectores sociales del municipio para la elección de su respectivo representante no fue tomada en cuenta.

Un caso ejemplar de esta eventualidad, sucedió con la consejera representante del medio ambiente, quien hacía parte de la terna para representar a las mujeres dentro del consejo y fue elegida por el alcalde como representante del medio ambiente, lo cual generó desde el principio el rechazo del sector ambiental en el municipio e incluso generó opiniones expresadas en redes: uno de sus representantes manifestó no sentirse representados por la consejera. El hecho sucedió tras una publicación que se hizo en la página de Facebook del CTP desde la secretaria técnica, resaltando la participación de la representante del medio ambiente en el encuentro: *CTP - Área Metropolitana Valle de Aburrá*. El comentario del presidente de la veeduría territorial y activista ambiental reconocido en el municipio fue el siguiente: “Sería importante aclarar que la "representante" fue designada por el alcalde y no electa por el sector; son términos, pero para muchos activistas es muy clave esta aclaración” (Barbarán, 2021).

Otro elemento de análisis, tiene que ver con los mecanismos de distribución de los recursos, los Consejos Territoriales de Planeación como lo expresa Velásquez (2013) “no tienen personería jurídica, lo que les impide contratar y manejar sus propios recursos” (52) que a su vez implica una dependencia con la institucionalidad, esto incide en el control social porque la autonomía de esta instancia se ve afectada considerablemente.

En el caso del CTP de Itagüí la disposición de los recursos también tiene un limitante y es que el alcalde impone al CTP en qué debe distribuir los recursos, como por ejemplo ocurrió finalizando el 2021 cuando el alcalde José Fernando Escobar indicó a la mesa directiva que para el siguiente año dentro del presupuesto asignado debía estar incluido la representación en el congreso nacional de planeación. Aquí se evidencia la falta de autonomía de esta instancia para invertir en los recursos que por ley debe recibir.

Recomendaciones

Cualificar los consejeros con procesos de formación continua, promoviendo diálogos con expertos y con cada sector, que permita legitimar la representación en el ejercicio de control social y su vez contrarrestar los efectos de la cooptación.

Revisar el modelo de participación del proyecto político actual, comenzando por la estrategia participativa y los mecanismos de elección aplicados por el alcalde para los miembros de las instancias de participación como el CTP.

Frente a la elección de los consejeros, se recomienda revisar y actualizar la Ley 152 frente a la misma metodología, donde se puedan generar mecanismos para declarar impedido al consejero que tenga un vínculo laboral con una unidad administrativa.

Diseñar un perfil de los consejeros territoriales de planeación que limite las practicas cooptativas dentro de estas instancias de participación.

Referencias

Bedoya, D. (2003). *Sistematización del Proceso de planeación participativa en el municipio de Itagüí* [Informe de práctica, Universidad de Antioquia, Medellín].

Colombia. Congreso de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994: Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=327

Colombia. Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>

Colombia. Congreso de Colombia. (2003). *Ley 850 de 2003: Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

Colombia. Congreso de Colombia. (2015). *Ley Estatutaria 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Consejo Territorial de Planeación (CTP) de Itagüí. (octubre de 2020). *Reglamento Interno Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Itagüí*.

Corona, A. R. (2004). Los retos de la democracia participativa. *Sociológica*, 54, 183–211.

Corporación Región y Consejo Territorial de Planeación (CTP) de Itagüí. (noviembre de 2021). *Informe de control social sobre derecho colectivo al espacio público y al medio ambiente*

en el municipio de Itagüí, 2021.

Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., y Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 361–418. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9144>

Ibarra, H. (2013). Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(15), 156. <https://doi.org/10.17141/iconos.15.2003.566>

Melossi, D. (1992). *El Estado del control social* (p. 301).

Oliver Olmo, P. (2005). El concepto de control social en la historia social: estructuración del orden y respuestas al desorden. *Historia Social*, 51, 73–91.

Sánchez, I. S. (2016). El caciquismo en México: la otra cara de la democracia mexicana. El caso del caciquismo urbano en el Estado de México. *Estudios Políticos*, 37, 167–192. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.02.007>

Selznick, P. (1948). Bases de la teoría de la organización. *American Sociological Review*, 13(1948), 119–131. <https://bit.ly/3nV8VUS>

Vanier, M. (2010). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Anthropos.

Van Treek, E. V., y Yévenes Arévalo, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presocrática y sus formas. *Polis (Santiago)*, 14(40), 469–488. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682015000100022>

Velásquez, F. E., González R., E., Martínez P., M. F., Peña N., J., Arévalo P., J., y Vargas R., J. C. (2018). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo 1*. Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F., y Gonzalez, E. (2013). *La planeación participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. 57(638).

Velásquez, F. (2009). “Descentralización, actores armados y gestión pública. Cuestiones de enfoque”, en Fabio Velásquez (coordinador), *Las Otras Caras del Poder*, Bogotá, GTZ–Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, (Eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, (pp. 257-290). CLAD, Paidós.

Barbarán Bermúdez, E. (2021, agosto 19). Comentario en publicación del CTP de Itagüí sobre participación en encuentro con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://bit.ly/3PmUy7E>