



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

TITULO:

**ENTRE BRECHAS Y DEPENDENCIAS, EL CASO DE LA POLÍTICA DE
SEGURIDAD DE MEDELLÍN (1987-1995). UNA APROXIMACIÓN DESDE LA
ÓPTICA INSTITUCIONAL Y EL ENFOQUE DISTRIBUCIONAL DEL CAMBIO
GRADUAL.**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2020**

Entre brechas y dependencias, el caso de la política de seguridad de Medellín (1987-1995). Una aproximación desde la óptica institucional y el Enfoque Distribucional del Cambio Gradual.

Resumen: A lo largo de su historia la capital antioqueña se ha configurado como una ciudad protagonista en los temas que tienen que ver con seguridad, presentando el desarrollo y el despliegue de múltiples fenómenos que han puesto en duda el actuar y los mecanismos institucionales desplegados en el municipio. De esta forma, el siguiente pretende abordar y analizar la política de seguridad de Medellín durante el periodo 1987-1995, el cual se caracterizó por ser un momento histórico de gran dificultad para las instituciones que velaban por el orden, la convivencia y la seguridad en la ciudad. Asimismo, se aproximará esta temática desde la óptica del institucionalismo histórico, haciendo uso del Enfoque Distribucional del Cambio Gradual y de dos variables propias (la Agencia y el Poder de como detonan las agencias) de esta perspectiva de análisis para dar cuenta de los cambios y los principales elementos que contenía dicha política.

Palabras Clave: Institucionalismo Histórico, Medellín, Políticas Públicas, Política de Seguridad, Seguridad, Enfoque de Distribución del Cambio Gradual.

Summary: Throughout its history, the capital of Antioquia has been configured as a leading city in issues that have to do with security, presenting the development and deployment of multiple phenomena that have cast doubt on the actions and institutional mechanisms deployed in the municipality. In this way, the following seeks to address and analyze the security policy of Medellín during the period 1987-1995, which was characterized by being a historical moment of great difficulty for the institutions that ensured order, coexistence and security in the city. Likewise, this issue will be approached from the perspective of historical institutionalism, making use of the Distributional Approach of Gradual Change and of two own variables (the Agency and the Power of how agencies detonate) from this perspective of analysis to account for the changes and the main elements contained in said policy.

Keywords: Historical Institutionalism, Medellín, Public Policies, Security Policy, Security, Distribution Approach of Gradual Change.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO. MEDELLÍN DURANTE 1987 Y 1995, UNA CIUDAD ENTRE TINIEBLAS.....	8
2. SEGURIDAD, INSTITUCIONALISMO, POLÍTICA PÚBLICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL, CUATRO PILARES PARA ESTE ANÁLISIS.....	14
2.1. UNA VISIÓN DE LA SEGURIDAD Y SU CONCEPTUALIZACIÓN DESDE SUS ENFOQUES.....	15
2.2. EL INSTITUCIONALISMO, UN INVENTO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS SOCIAL.....	18
2.2.1. LA INSTITUCIÓN, VARIABLE PROTAGONISTA DEL INSTITUCIONALISMO. 20	
2.2.2. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, ENFOQUE POR EXCELENCIA DEL INSTITUCIONALISMO PARA ESTUDIAR LA POLÍTICA Y EL CAMBIO SOCIAL.....	22
2.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ALGUNAS DEFINICIONES E INTERPRETACIONES Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD.....	23
2.4. EL INSTITUCIONALISMO, EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SU CORRELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS, ¿CON QUE MÉTODOS Y TIPOS DE INVESTIGACIÓN SE ABORDA EL CASO?.....	27
4. ANÁLISIS DE CASO. MEDELLÍN Y SU POLÍTICA DE SEGURIDAD (1987-1995)..	32
4.1. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD, SUS COMPONENTES, CARACTERÍSTICAS Y SU PAPEL EN EL GOBIERNO LOCAL DE MEDELLÍN (1987-1995).....	32
4.2. DIAGNÓSTICO Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE MEDELLÍN (1987-1995).....	39
4.2.1. EL EDCG Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE MEDELLÍN 1987-1995.....	43
5. CONSIDERACIONES FINALES.....	50
6. BIBLIOGRAFÍA.....	53

“En esta ciudad alcahueta el delito ha sido siempre solventado y patrocinado más por las gentes que se dicen de bien que por los mismos delincuentes, quienes solo son la cara visible del crimen”. (Mesa, 2015, pág. 119).

INTRODUCCIÓN.

Retornar la investigación y la indagación hacia la ciudad de Medellín y de sus constantes problemáticas respecto a lo que concierne y tiene que ver con la seguridad, significa una contienda y un desafío para quienes desean insistir en el análisis de estos fenómenos, pues el hecho no es solo verificar o dar cuenta de lo que ya se sabe que sucedió, sino de mostrar y evidenciar los condicionantes y los determinantes que incidieron de forma estructural y acentuada al desarrollo de las diversas modalidades de violencia y crimen en la ciudad, las cuales dieron paso a un desequilibrio dentro de la sociedad medellinense y a una inestabilidad en la administración local, dejando como consecuencia la consecución de acciones ineficaces e inefectivas por parte de la institucionalidad del municipio para hacerle frente al desarrollo de grandes crisis que afectaron las esferas políticas, sociales y económicas de la ciudad.

Por consiguiente, la motivación para realizar este estudio e indagación es resultado de la participación en la investigación realizada en el proyecto *“Rostros de la estatalidad en las comunas 1, 3 y 6 de Medellín a partir de las disputas por el orden y el control entre milicias y agentes del estado. 1987 – 1995”*, desarrollado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, en el cual se enmarcó el objetivo de analizar e identificar las formas en las que el Estado se ha configurado en las comunas 1,3 y 6 de Medellín entre el periodo de 1987 y 1995, a partir del desarrollo de las disputas por el orden y el control que llevaron a cabo otras figuras de autoridad y domino como los grupos milicianos con presencia en estos territorios, buscándose hallar las formas bajo las cuales el Estado respondió a la reproducción de esta crisis.

Por otra parte, el objetivo del presente estudio se desprende del anterior en tanto que sitúa la observación y la investigación en la política pública de seguridad de Medellín durante el periodo de 1987 y 1995, partiendo del supuesto de situar a esta anterior como uno de los principales mecanismos estatales y locales de respuesta para abordar y mediar la problemática de la creciente inseguridad y criminalidad en la ciudad. De esta manera, este trabajo busca identificar las dinámicas del cambio institucional de la política de seguridad de

la capital antioqueña durante el periodo anteriormente mencionado, a través, de la descripción y la identificación de las estrategias que, en términos de seguridad, desarrolló la administración de la ciudad, dando cuenta de los principales presupuestos y elementos de dicha política para esbozar como estos cambiaron en el transcurso del periodo abordado.

Si bien, dentro del estudio de la reproducción de crisis que dan paso a fenómenos como el crimen, la inseguridad y la violencia desmedida en un territorio, el factor del actuar administrativo y la construcción y reproducción de una noción de seguridad no es el más relevante, y el más repetitivo por la gran utilización de los enfoques sobre seguridad y violencia urbana. En este trabajo se considera que el despliegue y la aplicación de una noción de seguridad, es de gran relevancia y significancia al momento de establecer y desplegar herramientas de intervención estatal para lidiar con crisis en determinado territorio, situando a la seguridad no solo como un concepto utópico y recurrente dentro del panorama social e institucional tal como muchas veces es entendido, sino como un elemento que se considera una pieza necesaria a tomar en cuenta a la hora de construir una agenda de actuación institucional, y como un pilar fundamental para la conservación y el progreso de la esfera social, política y económica, el cual funge como un fundamento casi que protagonista para el desarrollo de la idea de un Estado, gobierno y administración adecuada, y de una vida plena y tranquila en sociedad.

El concepto de seguridad carece de una definición específica y precisa, pero se puede establecer que la mayoría de veces cuando se hace uso de este concepto se hace referencia a la idea de la manutención o control del *status quo* de un sistema o del mismo orden social, siendo asumido por los Estados modernos como un elemento que se ubica en un discurso y en una práctica de preservación del Estado y de la comunidad social que hace parte de este, consolidándose como un aspecto relacionado a conceptos y elementos como la eliminación de amenazas externas o internas que afecten el orden social y del sistema, y el control específico de un territorio; concibiéndose, además, como un derecho y un deber ciudadano en la modernidad e inscribiéndose como un asunto de constante tratamiento para atender (Dávila, 2015, pág. 3).

En este aspecto, el presente trabajo reflexiona no solamente sobre la importancia de la operacionalización del término de seguridad en una ciudad como Medellín de finales de los

80s y mediados de los 90s, sino como la política pública se convirtió en el principal instrumento ejecutor de una idea y concepto de seguridad en la ciudad, dando paso a la configuración de una política de seguridad en Medellín, que por su estructura y forma, intervino de forma implícita en varios sectores y esferas de la sociedad medellinense para lidiar con las crisis de violencia, crimen e inseguridad que se vivieron. Asimismo, se toma como principal unidad de análisis la política pública de seguridad, teniendo en cuenta su forma normativa, pero también su configuración sustantiva de acuerdo a lo encontrado en la investigación, con el fin de esbozar la forma en que se entendió el concepto para la administración, y para observar y exponer los principales mecanismos y elementos que se utilizaron y se establecieron en esta, los cuales afectaron en la construcción y establecimiento de un nuevo orden político y social en la ciudad.

Así, el propósito es contribuir al entendimiento y al análisis de los elementos y principios que contuvo la política de seguridad de Medellín en el período 1987-1995 para contener la crisis y las fuertes oleadas de violencia que se reproducían en la ciudad, buscándose, asimismo, dar cuenta de la idea y noción de seguridad que utilizó la administración municipal junto con los organismos estatales por medio de la indagación e identificación de los cambios que sucedieron en esta política a lo largo del periodo abordado. Se espera, además, esbozar cómo la administración de Medellín recuperó un poco de autoridad y presencia por medio de esta política, y como esta misma aportó al proceso de suplantación del antiguo orden político y social de la ciudad.

Por otro lado, se expone que la razón de la elección del periodo de tiempo 1987 – 1995 se debe a muchas razones. En primer lugar, por las crisis y el incremento de acciones violentas en todo el territorio de la ciudad de Medellín, en donde el contexto social estuvo marcado por *“el aumento general de las formas de violencia, lo cual se puede ver en las 11.249 víctimas de las violencias asociadas al conflicto armado en la ciudad registradas por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH y el RUV.”* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pág. 171), y por el despliegue de cifras escalofriantes para una ciudad que

alcanzó tasas de hasta casi 400 homicidios por cada 100.000 habitantes (...) teniendo en ese entonces una de las tasas de homicidios más altas del planeta, es decir, 6.809 muertos ese año, un número mayor que el total de soldados de Estados Unidos que

perdieron la vida en la guerra de Irak a lo largo de casi 10 años de contienda. (Dávila, 2016, pág. 109).

En segunda instancia, debido al desenvolvimiento y al cúmulo de situaciones que sembraron la inseguridad y la falta de convivencia en la ciudad, se identifica en este período una particular exigencia de intervención inmediata por parte de la administración municipal y el Estado, incrementando la acción de la alcaldía de Medellín y del alcance de todas sus dependencias e instrumentos que tenían a su servicio para mediar las dificultades que se presentaba en la capital del departamento de Antioquia.

Para el logro de los objetivos, se desarrolló un análisis institucional teniendo en cuenta el Enfoque Distribucional del Cambio Gradual, utilizándose además, una estrategia metodológica cualitativa, en donde la revisión de fuentes secundarias diversas, tanto bibliográficas como de prensa, corresponden a la principal fuente de información, esto con la finalidad de contrastarla y poder así desarrollar el análisis sobre los temas propuestos anteriormente.

Por último, este artículo consta de cinco apartados. El primero hace referencia a los antecedentes y al desarrollo de un marco contextual del panorama de Medellín en el periodo 1987-1995, esbozándose los principales elementos y fenómenos que sucedieron en la ciudad en el tiempo mencionado; el segundo se encarga de exponer brevemente el marco conceptual del trabajo, donde se realizará una breve descripción de cada uno de los conceptos utilizados en la investigación; en la tercera parte, se plantea de forma concreta la estrategia metodológica usada en la investigación. Por otro lado, la cuarta parte hace mención al análisis a desarrollar, comenzando con los elementos fundamentales de la política de seguridad de Medellín, de su incidencia en el gobierno local durante el periodo 1987-1995, culminando, con la identificación y el análisis de los cambios institucionales encontrados, los cuales se enmarcan en una lógica de cambio de Conversión el cual muestra una brecha institucional entre la administración y una dependencia por parte de la institución de carácter histórico frente a los fenómenos políticos, sociales y económicos que sucedieron en la ciudad; posteriormente, el quinto apartado exhibe las consideraciones finales y las conclusiones producto de todo el trabajo realizado.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO. MEDELLÍN DURANTE 1987 Y 1995, UNA CIUDAD ENTRE TINIEBLAS.

Antes de dar cuenta del panorama en el que se encontraba la ciudad de Medellín en esta época, es importante resaltar que el concepto de la seguridad siempre ha sido problemático y un aspecto a considerar y desarrollar en cualquier Estado y comunidad social, presentándose de forma particular en el contexto colombiano como un componente que siempre ha tenido una gran envergadura tanto en la esfera estatal como en la social, pues según el “*Libro Blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*” el cual es un trabajo de análisis de la seguridad en la capital antioqueña, Colombia en medio de su periodo de occidentalización, fue uno de los países en los que la política, la acción social y la opinión pública se organizaron y se empezaron a reproducir alrededor de este, posicionándolo, como un componente central en el actuar estatal, y conjuntamente, como un derecho constitucional que debe ser suministrado a toda la ciudadanía (ONU Habitat, 2011), lo cual problematiza un poco más la importancia de este en el devenir de una ciudad como la Medellín de finales de los 80s y mediados de los 90s.

En consonancia con lo anterior, el “Libro Blanco” expone que en Colombia el Estado ha funcionado bajo un ideal donde se contempla la seguridad como un elemento necesario para la convivencia y la protección de la vida y la propiedad de todos los ciudadanos, siendo su reproducción y desarrollo un sinónimo de un control de todo lo nocivo y dañino para el desarrollo óptimo de una comunidad social, como lo es el crimen, la violencia y, el riesgo de la vida y la propiedad de cualquier individuo; de igual forma, se expone que el Estado colombiano considera la fuerza y la coerción como fundamentos propios para la constitución de un ideal de tranquilidad y protección, pues para poder garantizar la armonía y por ende, la seguridad en Colombia, “*El monopolio de las armas debe estar en manos de los organismos que tienen esa función según el orden político y jurídico que se ha dado en el país.*” (ONU Habitat, 2011, pág. 24), suponiendo esto desde un comienzo el desarrollo de una intervención irreversible en la ciudad.

Por otra parte y antes de dar cuenta del panorama y contexto de Medellín, es menester recordar que el tema de la seguridad en los municipios de Colombia se ha convertido en un asunto y en una problemática que está inscrita en la mayoría de las agendas de las

administraciones territoriales¹, produciendo la necesidad de crear y desarrollar instrumentos y herramientas de intervención pública para lidiar con fenómenos como los asesinatos, los hurtos, la violencia, la criminalidad, entre otros; para controlar y hacerle frente a estos aspectos que son sinónimo de inseguridad y que ponen en duda la institucionalidad y la legitimidad del Estado en todo el territorio colombiano.

Por consiguiente, el caso de Medellín entre el periodo de 1987 y 1995, ha sido un fenómeno excepcional que se ha convertido en un ejemplo a no padecer para cualquier administración de cualquier municipio en Colombia en términos de desbordamiento de criminalidad e inseguridad, siendo este periplo temporal una época donde el narcotráfico, la violencia indiscriminada, la guerra entre carteles, y el conflicto armado del país, llevaron a que en la capital antioqueña se presentaran índices alarmantes que daban cuenta de que la ciudad había sido cooptada por lógicas donde la incertidumbre y el pánico eran los protagonistas entre los medellinenses, tales cifras las expone Gerard Martin en su libro *“Medellín, tragedia y resurrección. Mafía, ciudad y estado. 1975-2012”* en el cual muestra que:

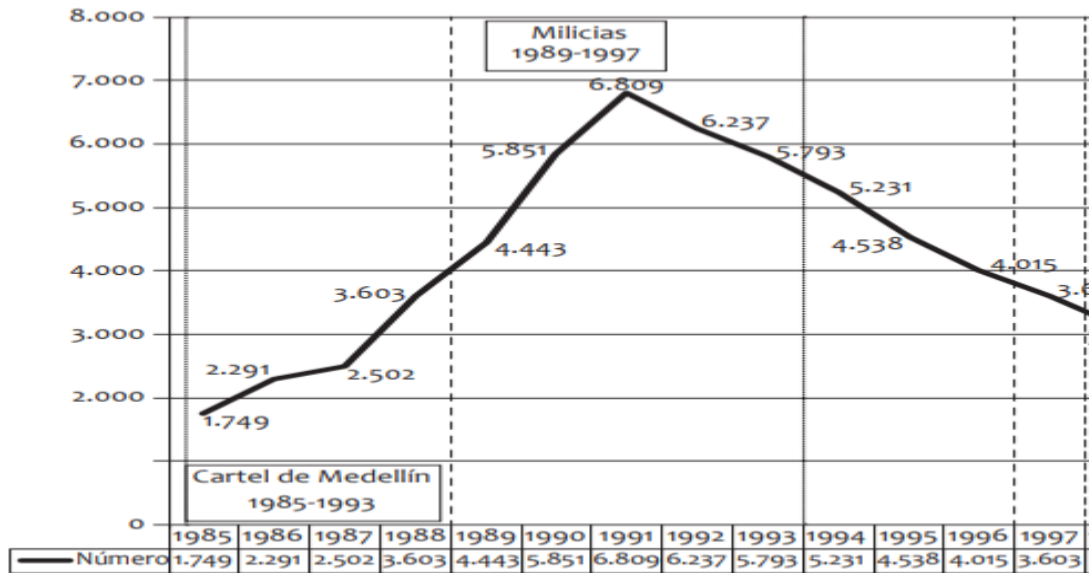
Los homicidios se triplicaron, de 2391 en 1987, a 6349 en 1991, el año más violento en Medellín y el país, aun cuando en 1993 todavía había 5526 homicidios en la ciudad, 1989 y 1990 mantienen el récord de los años de más rápido y absoluto incremento de los homicidios en la ciudad. En 1989, los homicidios subieron a 4052 casos, frente a 2523 el año anterior, para alcanzar en 5484 en 1990. (Martin, 2012, pág. 179).

Llevando a la ciudad a presentarse como una actriz de Hollywood de la zozobra y el terror y de escenarios macabros como el de padecer de un promedio de casi quince homicidios diarios, la activación de 60 carros bomba entre 1988 y 1993 y otras situaciones que daban cuenta de la inestabilidad social que presentaba en la capital antioqueña en dicho periodo, mostrando esto como de igual forma el actuar institucional de alguna u otra forma daba cuenta de altos grados de ineficacia e ineficiencia que llevaron a que no se pudiera solventar rápidamente dicha crisis.²

¹ “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.” Tomado de la Constitución Política de Colombia; Artículo 286.

² Información tomada de Martin (2012).

Gráfica 1. Número total de homicidios y contiendas armadas 1985-2014



Fuente: Giraldo Ramírez & Preciado Restrepo, Medellín, Theater of War to Security Laboratory, 2015, pág. 3.

Sin embargo, es de distinguir que estas lógicas de inseguridad y de criminalidad no son propias de este periodo en específico, si no que hacen parte de un cúmulo de problemáticas que se han desplegado en la ciudad desde décadas anteriores, pues se entiende que a la reproducción de los fenómenos anteriormente formulados se les añade “*problemas como el desempleo, la pobreza, el analfabetismo, el desarraigo*” (Restrepo Riaza, Pérez Toro, & Vélez Rendón, 2012, pág. 22) propios de los 60s y 70s. Los anteriores, permitieron la propagación de otros inconvenientes que se empezaron a traducir en violencia, crimen e inseguridad, muestra de esto fue la emergencia del narcotráfico y de los carteles de droga en la ciudad a finales de los años 70s, los cuales permearon el sector social, político y económico de la sociedad medellinense, generando una crisis administrativa en las instituciones locales de la ciudad, las cuales en su actuar solo daban cuenta de cómo la violencia y la pugna por un poder, se habían generalizado y multiplicado como consecuencia de la impotencia del Estado de hacer respetar un mínimo de normas que garantizaran la convivencia ciudadana. (Restrepo Riaza, Pérez Toro, & Vélez Rendón, 2012).

Por otro lado, en el transcurrir de estos años la ciudad se posicionó como “*uno de los lugares donde se manifiestan e imbrican violencias, conflictos urbanos y guerra civil*” (Franco, 2003, pág. 60), en donde fuerzas armadas y policiales, carteles de la droga, grupos guerrilleros y paramilitares organizados y grupos de criminalidad informal, tal como pandillas o combos, se enfrentaron por el control para lograr implantar un orden social en Medellín, llevándola a caracterizarse para algunos como una “*ciudad violenta a causa de la existencia de ciudadanos poco dispuestos a la convivencia pacífica o no preparados para una solución adecuada de los conflictos*”³ (Franco, 2003, pág. 61).

Del mismo modo, y aparte de presentar un ambiente de hostilidad continua y de confrontaciones bélicas casi que diarias, una de las patologías más graves en la ciudad fue el desarrollo indiscriminado de asesinatos, siendo entonces el homicidio de acuerdo con Cardona (2005)

la primera causa de mortalidad general desde 1986 y su participación en el total de muertes se incrementó (...) en 1980, al 17,0% en 1985 y alcanzó el máximo del 42,0% en 1991; año a partir del cual descendió hasta el 30,0% en 1995 (Cardona, y otros, 2005, pág. 840).

Lo anterior da cuenta de la inestabilidad no solo social sino también institucional para poder, al menos, desplegar un control en la cifra de muertes en el territorio. Igualmente, se especifica que en el transcurrir de este periodo no todas las confrontaciones y actos bélicos fueron desarrollados por enfrentamientos correspondientes a la criminalidad organizada como lo fueron los carteles de droga, pues es de distinguir que en Medellín “*el comportamiento de las tasas de homicidio tuvo relación directa con la intensidad del conflicto y las políticas nacionales han incidido en el desempeño de la seguridad en la ciudad.*” (Giraldo Ramírez, 2008, pág. 101), lo cual significa que el entorno nacional de conflicto y el intento del Estado por recuperar su presencia, afectaron de forma evidente al desarrollo de la violencia en la ciudad.

Así pues, se puede exponer que el periodo de 1987-1995 significó un tipo de hito histórico para la capital antioqueña, ubicándola como la ciudad más peligrosa del mundo y

³ Apreciación realizada por Franco (2003), identificando esta conducta a mediados de los ochenta la cual justifica la persistencia de altos niveles de violencia física en los conflictos que sucedían en el territorio.

sumergiéndola en un tipo de tinieblas cargadas de pugnas, perplejidad y terror, donde las armas de fuego y los explosivos, los cuales ocuparon la primera posición y representaron el 61,0% de la mortalidad por todas las causas, fueron los instrumentos y los elementos que más se usaron en el territorio para mediar disputas de control y orden, ubicando a la ciudad como un “*escenario de una contienda por el orden justo; por la representación soberana; por el dominio territorial; por el control institucional de los bienes públicos; por la sujeción de pobladores y residentes.*” (Franco, 2003, pág. 99).

Al respecto de lo mencionado anteriormente, la socióloga Vilma Liliana Franco, afirma que

[e]l carácter extendido y prolongado de las violencias en la ciudad de Medellín, desde su acentuación a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, supuso desafíos tanto para las instituciones estatales como para los analistas sociales con relación a la búsqueda e implementación de estrategias eficaces de contención y a la adopción de enfoques interpretativos, respectivamente. (Franco, 2003, pág. 62).

Esta afirmación describe claramente el panorama de dificultad del Estado colombiano para lograr una contención y un control de la situación que se estaba viviendo, y permite establecer que la violencia que se desencadenó también fue producto de los fallidos intentos de la administración y las instituciones estatales para lograr perpetuar su presencia en el territorio.

No obstante, no se pasa por alto que la explosión de dicha violencia en la ciudad hubiera sido producto de otros factores, pues “*la relación de causalidad entre el carácter acelerado del crecimiento urbano, la pobreza y la violencia*” (Franco, 2003, pág. 62), “*el impacto del proceso acelerado de urbanización y los niveles de pobreza; el auge del narcotráfico y de grupos urbanos armados; el escalamiento de la guerra civil en la ciudad*” (Franco, 2003, pág. 63) y la falta de una cultura de paz en la ciudad y en todo el territorio nacional, también son variables que de forma paralela a la institucionalidad y a la irrupción de actores violentos en el territorio han dado paso a que la tensión y la agresión a la vida y a la propiedad privada se desarrollaran en Medellín durante este periodo.

De esta manera, es posible establecer que la ciudad entre 1987 y 1995 tuvo un escalamiento de violencia e inseguridad de forma incontrolada, donde la formación de grupos armados urbanos, el involucramiento de la población civil en actividades militares, la movilización y

concentración de tropas insurgentes y contrainsurgentes fueron protagonistas, caracterizando a Medellín en dicho momento como un territorio que vivía bajo la sombra de la idea de una *“escasa valoración de la vida, el no respeto por la diferencia, la carencia de principios relacionales como el pluralismo y la tolerancia, la existencia de una mentalidad pueblerina y el imaginario de no-futuro”*. (Franco, 2003, pág. 63).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que dada la reproducción de múltiples fenómenos que dieron paso a la extensión de diversos tipos de violencia e inseguridad en la sociedad medellinense, se instauraron nuevas lógicas y ordenes sociales, en donde la disputa y los antagonismos por cada espacio y cada barrio de la ciudad demandaron de la participación y la actuación de la administración y del Estado de forma inmediata, dándose esta mediante la implantación de una política de seguridad, que buscaba lograr contener el ambiente bélico que se desarrollaba, y asimismo, modificar o mediar el contexto y el sistema social y político que se viva en Medellín en dicha época.

Del mismo modo, se puede exponer que, en medio de la crisis social y política en la que se encontraba la capital de los antioqueños, Medellín presentó una pandemia de inseguridad que no solo derivó de lógicas criminales de narcotráfico y enfrentamientos entre bandas delincuenciales, pues la ciudadanía se vio

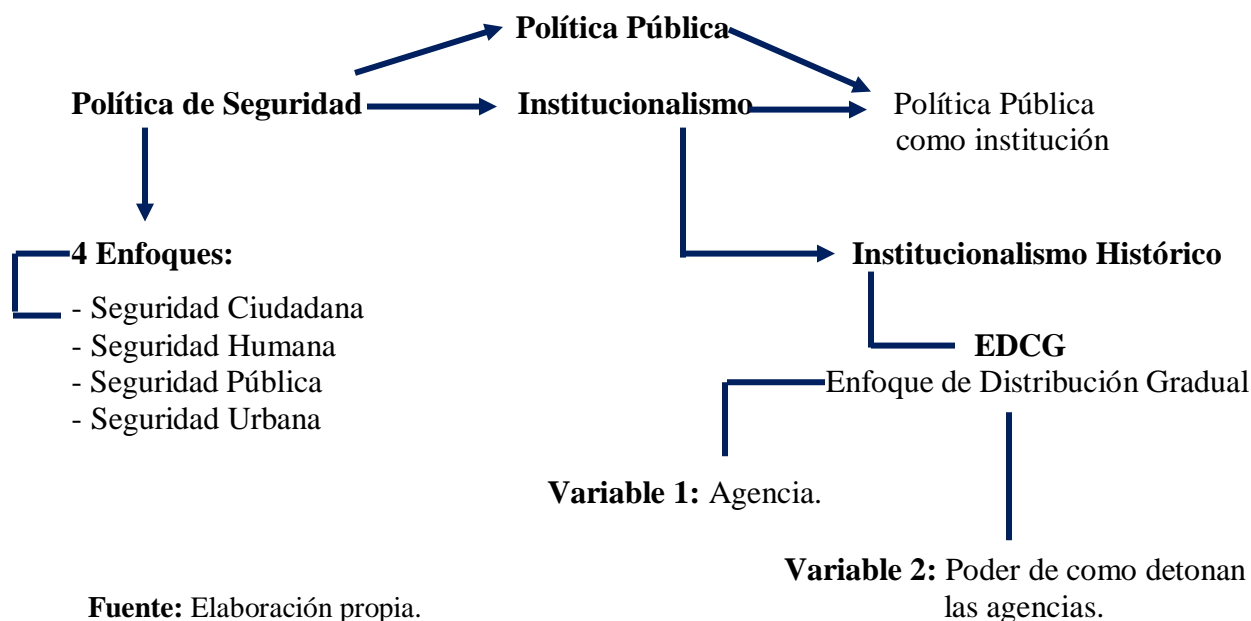
afectada por la violencia de la delincuencia organizada y común, la acción de grupos de justicia privada y la violación de los derechos humanos por parte de miembros de organismos del Estado que en algunas ocasiones se extralimitan en el cumplimiento de sus funciones. (PRIMED, 1996, pág. 8).

Dando cuenta esto de un fallo en el actuar institucional del Estado, en donde por carencia de capacidad y organización se mostró incapaz de consolidarse como *“un aparato legítimo, para introducir equilibrios mínimos por medio de la garantía de la equidad, la justicia y el acceso a bienes y derechos individuales y colectivos básicos”* (Vélez, 2001, pág. 65) y, por el otro, como aparato soberano capaz de mantener su legitimidad y el control de los monopolios fundamentales para el ejercicio de la autoridad y de la implantación del orden institucional en la ciudad Vélez (2001).

2. SEGURIDAD, INSTITUCIONANLISMO, POLÍTICA PÚBLICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL, CUATRO PILARES PARA ESTE ANÁLISIS.

Para el desarrollo del presente apartado se considera necesario abordar cuatro referentes conceptuales específicos, los cuales se ubican como ejes transversales para el análisis del caso propuesto. En ese orden de ideas, el desarrollo de este capítulo pretende dar cuenta de una breve descripción de cada concepto utilizado para la estructuración de la investigación, dándose cuenta de sus principales elementos, características y componentes con el fin de esbozar específicamente la forma en que se entenderá cada uno en el desarrollo del texto. En adición a lo anterior, los elementos que se describirán a continuación se ubican como los pilares conceptuales en el desarrollo del análisis propuesto, permitiendo que con su caracterización se construyan argumentos válidos y fuertes para introducir el análisis al caso en cuestión. A continuación, se presentará un esquema que resume la conexión que hay entre los cuatro pilares conceptuales a desarrollar en este apartado.

Esquema 1. Relación entre los pilares conceptuales utilizados.



2.1. UNA VISIÓN DE LA SEGURIDAD Y SU CONCEPTUALIZACIÓN DESDE SUS ENFOQUES.

La seguridad es un referente que a lo largo de su historia, análisis y teorización ha tenido un sinnúmero de definiciones y concepciones, dificultando la creación y el establecimiento de una enunciación específica. No obstante, puede entenderse de que este concepto siempre ha estado relacionado con el actuar y con la finalidad de ser de todo el aparato institucional y estatal. En términos generales para Dávila (2015) este concepto se relaciona con la manutención o control del *status quo* de un sistema o del mismo orden social, siendo asumido por los Estados modernos como un elemento que se ubica en el discurso y práctica de preservación del Estado y de la comunidad social que hace parte de este. Asimismo, Charles Tilly ha ligado el término de seguridad a la capacidad del Estado para la institucionalización de la vida de sus ciudadanos mediante el establecimiento de un orden político y, por último, como la capacidad de recrear un sistema de leyes que regule las relaciones del Estado con sus ciudadanos y entre los ciudadanos mismos, esto para evitar la discordia y el enfrentamiento entre los individuos de una comunidad social (Tilly, 1992).

Por consiguiente, cuando se habla de seguridad normalmente se hace alusión al desarrollo de una práctica y de un discurso (jurídico-político) el cual tiene como finalidad la preservación del *status quo* del sistema o del orden social, consolidándose como una expresión que busca la consecución de unos actos para la ejecución de medidas que logren mitigar y neutralizar cualquier fenómeno o situación que se presente como una amenaza para el orden social y para el Estado mismo. (Dávila, 2015).

Además de lo anterior, y para intereses de la investigación es menester mencionar que autores como Hillel Soifer aclaran que en términos de enfoques como el de la capacidad institucional, la seguridad “*es el bien público más importante que proporciona el Estado*”⁴ (Soifer, 2012, pág. 591) y un componente vital y de gran relevancia a la hora de desarrollar un análisis de capacidad institucional, situando a este elemento como algo esencial para el desarrollo del aparato estatal en una sociedad, pues cuando esta no es garantizada se puede comprender que se está ante Estados frágiles, los cuales “*carecen de voluntad política y/o capacidad para cumplir con funciones básicas (necesarias) para la reducción de la pobreza, el desarrollo y*

⁴ Traducido de Soifer (2012).

la salvaguarda de la seguridad y los derechos humanos de sus poblaciones”. (Altman & Luna, 2012, pág. 526).

Debido a la multiplicidad de explicaciones y conceptualizaciones, el concepto de seguridad ha pasado por el desarrollo de varias tipologías y clasificaciones que permiten entender y disminuir la generalidad de este. De este modo, se presenta la siguiente tabla con los cuatro enfoques de seguridad que se utilizarán en este y que proporcionan presupuestos que permiten entender y conceptualizar la seguridad de formas específicas.

Cuadro 1: Enfoques de seguridad

Enfoque	Características y presupuestos
Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Concepción del ciudadano como fin principal de la seguridad y no simplemente como un medio para la conservación de una hegemonía política. (Enfoque humano-céntrico⁵ con cortes liberales) ▷ Seguridad como el mejoramiento del diario vivir de las personas, basándose en niveles de calidad de vida y en niveles de democracia de un territorio (Rivas, 2005, pág. 86). ▷ Proteger y hacer cumplir lo derechos del hombre y del ciudadano establecidos por las constituciones modernas. (Dávila, 2015, pág. 10).
Seguridad Humana	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Intervención de todo aquello que perjudique o llegue a afectar al ser humano, bien sea una amenaza continua por el sostenimiento de un problema en el tiempo o una amenaza súbita. (Dávila, 2015, pág. 12). ▶ Tiene como centro estructural y operativo la idea de respaldar y mantener en un territorio la

⁵ Enfoque que sitúa al ser humano como centro de todas las cosas.

	<p>realización y la vigencia de un Estado Social y Democrático de Derecho⁶. (PNUD, 2010).</p> <p>► Seguridad como protección de cualquier mal para el individuo y las colectividades, en reducidas palabras, todo lo que pueda generar temor o daño en la sociedad.</p>
<p>Seguridad Pública</p>	<p>→ Mantenimiento y salvaguarda de un orden público establecido mediante el desarrollo de mecanismos de fuerza que buscan controlar y dar reacción a acciones que pongan en peligro este. (Rivas, 2005, pág. 86).</p> <p>→ Se relaciona con la idea del orden público y con lo que este requiere para estar vigente y no presentar amenazas.</p> <p>→ Enfoque que no considera muy relevantes a los individuos, las colectividades y a las minorías, tiene como valores principales a defender la soberanía, la integridad estatal y el orden social y económico.</p>
<p>Seguridad Urbana</p>	<p>◉ Tipo de seguridad que reúne elementos donde se busca mantener el control y el orden en un territorio específico, la ciudad, y la garantía de unos derechos y condiciones para la armonía y una buena calidad de vida de quienes habitan en esta.</p> <p>◉ Se entiende como el desarrollo de iniciativas y aproximaciones que se centran en el control del crimen y la violencia cercana (<i>public safety</i>) (Rivas, 2005).</p>

⁶ Tipo de Estado que se refiere a un Estado que respeta las garantías fundamentales de las personas las que se encuentran dentro de su marco jurídico, se rige por principios democráticos y promulga el derecho y el imperio de la ley para la regulación de la sociedad.

	◉ Desarrollo de acciones, medidas e iniciativas en seguridad que resulten pertinentes o se perciban como necesarias en el escenario de la ciudad (Rivas, 2005, págs. 85-86).
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Así, teniendo en cuenta las caracterizaciones de cada enfoque se expone que cada uno de estos privilegia distintas finalidades a la hora de la aplicación de la seguridad, siendo para uno de estos la soberanía y el territorio, y para los otros, el protagonista de la sociedad, el ciudadano y su desenvolvimiento en esta. De igual manera, se concluye que tanto la seguridad humana como la ciudadana y la urbana, son enfoques de seguridad que se establecieron de acuerdo a la noción moderna de la existencia de un Estado Social de Derecho el cual busca favorecer y salvaguardar los derechos de los seres humanos, lo cual permite establecer y darle entrada a continuación al análisis de otro enfoque que se encargue de analizar e investigar el funcionamiento de una institución tan importante como lo es el Estado y su relación con la sociedad.

2.2. EL INSTITUCIONALISMO, UN INVENTO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS SOCIAL.

Luego de analizar y de dar cuenta de los elementos y de las características del concepto de seguridad, se expone una contextualización breve que aborde en términos generales el institucionalismo, el cual se posiciona en la siguiente investigación como uno de los enfoques analíticos utilizados para desarrollar el trabajo investigativo. De esta forma, el enfoque institucional se sitúa y se emplaza como una forma de estudio de la sociedad a través del análisis de las instituciones formales, buscando examinar y explicar el comportamiento político de los individuos de una sociedad, observando, asimismo, otros elementos y aspectos como el funcionamiento de los regímenes de gobierno y la atención en las leyes y su papel fundamental en la acción gubernamental (De la Hoz, 2016).

Simultáneamente, autores como Donatella Della Porta y Michael Keating afirman que el institucionalismo se sitúa, como un descubrimiento teórico en el mundo de las ciencias sociales, el cual permite plantear una visión distinta a la que normalmente establecía el

paradigma positivista⁷, ubicándolo como un enfoque propio del neopositivismo⁸, en donde se da “*más importancia a lo particular y lo local y a la forma en que se combinan los factores en distintas circunstancias*”, (Della Porta & Keating, 2013, pág. 43) por medio del uso de la figura de la institución como un elemento sustentador de distintos modelos sociales de incentivo y sanción en la sociedad. Estos mismos autores, afirman que desde las ópticas institucionalistas las decisiones políticas que se toman son condicionadas por la figura de la institución y por tal razón en un momento concreto estas condicionarán lo que se hará y sucederá después.

Otra de las características principales de este instrumento de examen, es que sitúa sus variables de análisis no solo en las instituciones, sino que también en las estructuras de cada sociedad, las cuales se pueden entender como un elemento “*determinante en los comportamientos políticos*” (De la Hoz, 2016, pág. 110) de todos los individuos pertenecientes a una sociedad y de esta misma. De igual manera, la teoría y los presupuestos del institucionalismo buscan analizar la divergencia de las capacidades de poder que tienen los Estados sobre las instituciones, suponiendo y sugiriendo que la creación de nuevas instituciones para una sociedad puede traducirse como una forma efectiva para cosechar relaciones de confianza o deshacerlas entre partes en conflicto (Vargas H, 2018).

Así, el enfoque del institucionalismo ha entrado en las ciencias sociales por varias puertas como una forma de “*corrección a las descripciones de carácter universal y conductista de los años sesenta y el paradigma positivista*” (Della Porta & Keating, 2013, pág. 21), y como un elemento que permita al investigador social justificar la continuidad y el cambio a lo largo del tiempo, incardinando la historia en el análisis social y político, ejemplo de esto, es su uso en la ciencia política para el análisis y la comparación de cambios políticos y sociales en una sociedad. Finalmente, se puede exponer que la teoría institucional ha estado presente antes de que emergieran las discusiones sobre los paradigmas en la investigación y el análisis

⁷ Con base a Della Porta & Keating (2013), el enfoque positivista radica en considerar las ciencias sociales como una ciencia similar en muchos aspectos a otras ciencias, tal como la física. Se establece que el mundo existe como una entidad objetiva, al margen de la mente del observador, y que en principio se puede conocer en su totalidad.

⁸ Enfoque que flexibiliza la premisa positivista de que “*el conocimiento está al margen del contexto y de que la misma relación entre variables se mantiene siempre y en todas partes*”, dando importancia a lo particular y a la forma en que se combinan los factores en distintas circunstancias. Se busca exponer el contexto en forma de estructuras institucionales. (Della Porta & Keating, 2013).

social, pues esta ha estado presente en estudios que han realizado autores como Platón y Aristóteles hasta otros como Hobbes y Locke, en donde se ha entendido la importancia de la figura de las instituciones para estructurar el comportamiento político y la conducta de los individuos en una comunidad social (Steinmo, 2013).

2.2.1. LA INSTITUCIÓN, VARIABLE PROTAGONISTA DEL INSTITUCIONALISMO.

El término de institución, el cual abarca una generalidad conceptual muy extensa y difusa, posee diferentes apreciaciones y divergentes formas de argumentación que hablan sobre su formulación, presentando innumerables definiciones en la contemporaneidad. Sin embargo, se presenta un presupuesto “generalmente aceptado” que define a la institución como:

Todo lo que, en una sociedad dada, toma la forma de un dispositivo organizado, sobre el funcionamiento o la reproducción de esta sociedad, resultante de una voluntad original (acto de instituir) y de una adhesión, al menos tacita, a su legitimidad supuesta. La institución implica necesariamente valores y normas (que puedan ser usuales, reglamentarios o también enunciarse en forma de códigos), siempre explícitos, tendiendo a generar en los miembros de la sociedad (...) comportamientos estereotipados que pueden ser de simple manera de ser o, más a menudo, personificarse en papeles bien definidos (Murillo, González, & García, 2010, págs. 13-14).

La definición anterior, permite esbozar, además, la necesidad de partir de la implicación y la existencia de unos agentes que por sus acciones dan como resultado a una institución, teniendo en cuenta, que al ser resultado de las acciones de los individuos y de esos agentes, estas permanecen en una constante interacción y relación, lo cual lleva a que las instituciones en su desarrollo puedan ser hasta contradictorias y puedan generar conflictos entre los individuos (Gómez, 2015, pág. 394). Por otro lado, autores como March y Olsen plantean una forma más sencilla y clara para entender las instituciones, posicionándolas como “*un conjunto de reglas, normas; además, como un conjunto complejo que adopta y establece rutinas*” (Murillo, González, & García, 2010, pág. 14), permitiendo esto de una forma aún más concisa y clara que estas se puedan concebir como “*las reglas del juego, (...) que se convierten en los ejes de la actividad política, encauzan las interacciones de los actores*”

políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos.” (Losada & Casas, 2008, pág. 163).

Así pues, las instituciones se pueden concebir *“como las reglas del juego que estructuran y limitan las interacciones formales e informales de los individuos, y que en conjunto, definen la composición de incentivos económicos de una sociedad”* (Buendia Rice, 2014, pág. 28), permitiendo esto comprender que estas no afectan solo en la esfera social, política o cultural de los individuos, sino que también, en palabras de Elinor Ostrom, estas puedan ser usadas *“para organizar todas las formas de repetición e interacciones estructuradas, incluidas aquellas dentro de familias, vecindarios, mercados, empresas, ligas deportivas, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos a todas las escalas.”* (Ostrom, 2005, pág. 3).

Teniendo en cuenta lo anterior, en el desarrollo del trabajo se tendrá presente la noción de institución en donde estas se puedan entender *“no sólo como las reglas formales, procedimientos y normas; sino también como convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres y significados que terminan siendo aceptados sin ser cuestionados, y a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea.”* (Bedoya Bedoya, 2009, pág. 40), permitiendo establecer que las instituciones se pueden considerar como las reglas que no solo limitan los fines a los que debe dirigirse la conducta de los individuos, sino también, los medios por los que estos pueden lograrse. Asimismo, la institución proporciona a los seres humanos un sinnúmero de vocabularios de motivos y un sentido de la identidad, es decir, esta no sólo origina y define lo que es apreciado, sino también las reglas por las que se mide y se destruyen estos imaginarios. (Martínez Vásquez, 2016).

Finalmente, Martínez Vásquez (2016) aclara que las instituciones no aparecen automáticamente porque se les necesita, sino que deben ser creadas para establecer límites sobre la naturaleza misma de la racionalidad de los seres humanos y, por ende, de la individualidad, trascendiendo a estos mismos e incidiendo en el comportamiento individual de todos los sujetos.

2.2.2. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, ENFOQUE POR EXCELENCIA DEL INSTITUCIONALISMO PARA ESTUDIAR LA POLÍTICA Y EL CAMBIO SOCIAL.

Una vez abordado el institucionalismo y el término de institución, se expone uno de los enfoques que más se utilizan en la teoría institucional y que, de igual manera, se empleará en el desarrollo del trabajo, el institucionalismo histórico. Este hace referencia a un tipo de enfoque que en el mundo de las ciencias sociales se emplaza como un tipo de “lentes” de observación, para analizar las estructuras y los procesos políticos de mediana y larga duración en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores. (Vargas H, 2018, pág. 50). Este tipo de institucionalismo, se presenta y se da como una forma para analizar las configuraciones organizacionales de una sociedad, abordando “*cuestiones amplias, sustantivas, que son inherentemente de interés para públicos diversos, así como para otros intelectuales*” (Pierson & Skocpol, 2008, pág. 9), en donde se busca desarrollar argumentos explicativos teniendo en cuenta el tiempo, la especificación de secuencias y el rastreo de transformaciones y procesos de escala y temporalidad de variables, llevándolo a posicionar como un enfoque que examina contextos macro.

Para Alicia Gómez⁹ (2015) el institucionalismo histórico, “*se concentró en el estudio de la reproducción de pautas institucionales configuradas a partir de coyunturas críticas, analizadas en términos difícilmente generalizables*” (Gómez, 2015, pág. 393) llevándolo a configurarse como un enfoque que estudia la política y el cambio social, el cual simultáneamente, le presta interés a las cuestiones empíricas que pasan en este, en la orientación histórica en la que pasa y a la influencia de la conducta en esta. Asimismo, Gómez expone que en pocas palabras el “*contexto es tan importante para el institucionalismo histórico, que constituye una de las fuentes principales para la explicación*” (Gómez, 2015, pág. 395) expresando que este enfoque supone que el impacto de las instituciones a menudo está fuertemente mediado por características del contexto histórico en las que se dan.

⁹ Profesora-investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUSCH) del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara.

Así, los institucionalistas históricos interpretan las instituciones como las soluciones funcionales a los problemas sociales o como simples campos de batalla en lo que se reproducen las luchas políticas de una comunidad social, teniendo como interés primario el estudio de la política y de la historia de forma unida, buscando que, por medio del análisis de esta unión, se puedan explicar los hechos del mundo real, y la forma en que las instituciones condicionan los acontecimientos políticos. (Steinmo, 2013).

De esta forma, se toma el análisis del institucionalismo histórico en este trabajo como una forma de examen que permite responder las preguntas empíricas del mundo real, como lo es el caso de la política de seguridad en Medellín, por medio del desarrollo del estudio de las estructuras institucionales de esta política y la observación de la historia como configuradora de hechos en una sociedad. Sumado a lo anterior, se expone que este al ser usado desde diferentes enfoques de la ciencia política para analizar no solamente al Estado sino también a las políticas públicas, se sitúa en estos temas como un instrumento teórico pertinente para explicar la fenomenología política y, en particular, las relaciones estructura-agente. (Bedoya Bedoya, 2009, pág. 35).

2.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ALGUNAS DEFINICIONES E INTERPRETACIONES Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD.

Cuando se habla de política pública, se hace alusión a la existencia de más de 60 definiciones¹⁰ diferentes sobre este concepto, las cuales van desde percibir a las políticas públicas como *“el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”* (Salazar, 1995, pág. 30) a entenderlas como *“el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados”* (Roth, 2002, pág. 26) tal como lo hacen académicos de gran importancia como Muller & Surel (1998), dejando esto como precedente la multiplicidad de definiciones e interpretaciones que hay acerca del término en el mundo académico.

Sin embargo, antes de establecer como se entenderá el concepto de política pública a lo largo del análisis, es menester resaltar que las políticas públicas y su estudio surgieron en la

¹⁰ Ir a Vargas (1999), trabajo en el cual se muestran varias conceptualizaciones sobre el término de política pública en el mundo académico.

segunda mitad del siglo XX, dentro de un marco y enfoque jurídico-tradicional del Estado, en donde este pierde capacidad y por ende requiere del desarrollo de intervenciones más flexibles para que por medio de la acción gubernamental su presencia sea más interactiva con los agentes¹¹ que constituyen la sociedad (Bozeman, 1998).

En ese orden de ideas, en el presente se tendrá en cuenta la definición de política pública que brinda Eslava (2011) que ubica y entiende a las políticas públicas como algo más que una simple acción gubernamental para mediar o intervenir en una situación problemática para la sociedad, ya que esta interpretación añade la posibilidad de considerar a la política pública también como una institución creada por estructuras de poder, las cuales no solamente inciden en las situaciones problemáticas de una sociedad, sino que también incurren en el desarrollo, cambio o transformación de unos sistemas de creencias y valores que están dados en una sociedad, brindando esta noción la posibilidad de ir más allá del panorama legalista que las ubica como normas o como actos de poder público para resolver un fenómeno específico, dándole gran relevancia a los actores, al entorno y a otras instituciones que rodean los procesos de política pública. (Muller, 2006).

De igual modo, se contemplará a la política pública en el análisis a desarrollar como un *“conjunto de acciones intencionales orientadas a cumplir objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público”* (Martínez Vásquez, 2016, pág. 18) posicionándolas como un grupo de acciones estructuradas y sistemáticas que representan las funciones públicas y el actuar estatal y gubernamental en una sociedad y territorio.

Por otro lado, se expone que las políticas públicas y la seguridad poseen una estrecha relación, lo cual las hace ser finalidad (seguridad), medio y acción (política pública), planteando esto una relación causal entre las dos. Esto se sustenta en el presupuesto en que la política pública enfrenta problemas públicos y la singularidad distintiva de los problemas sociales como lo es la inseguridad (situación problemática para una comunidad social y condición opuesta a la seguridad), pues tal como dice Aguilar (2010) *“se genera la política pública porque hay una dificultad sin resolver en el campo político y social”* (Aguilar, 2010,

¹¹ Colectivos, comunidades, grupos privados, etc. Todos aquellos que inciden en la esfera política, económica y social de una comunidad social.

pág. 18) dando cuenta esto de un nexo causal entre los conflictos que plantea una situación de inseguridad en una sociedad y el posible medio para resolver dicha condición, dejando a la política pública de seguridad (política de seguridad) y su formulación como una construcción de una imagen cognitiva del problema para ser mediado y resuelto.

En pocas palabras, la falta de seguridad en un territorio (inseguridad) plantea una serie de fenómenos que condicionan el estilo y la calidad de vida de los individuos de una comunidad social, generando que el Estado y el gobierno, junto con otros actores de gran relevancia en la sociedad (actores políticos, grupos de interés, etc.) establezcan e inserten el problema en la agenda gubernamental¹² para que este sea mediado y solucionado por medio de acciones eficientes y eficaces (política pública), esbozando esto en pocos términos, la construcción de un medio específico que contengan acciones de política pública para atacar el fenómeno específico de la inseguridad, es decir una política de seguridad.

2.4. EL INSTITUCIONALISMO, EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SU CORRELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

De este modo, es importante dar cuenta de lo que se va a considerar y entender por cambio institucional o reinstitucionalización, como de su relación con las políticas públicas. No obstante, antes de abordar la concepción de cambio institucional es de interés mencionar que dentro del estudio del institucionalismo autores como Fontaine (2015) afirman que los análisis de cambio institucional “*empezaron con subrayar la importancia del tiempo y de las instituciones estatales en los procesos políticos, las organizaciones y las relaciones económicas*” (Fontaine, 2015, pág. 22) con la finalidad de identificar y dar cuenta de las modalidades de cambio de las instituciones en función de lo que ocurría en el contexto político, y de los agentes que se encontraban en este.

Así, siguiendo a Martínez Vásquez (2016) cuando se hace mención de un cambio institucional se hace referencia a “*la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas*” (Martínez Vásquez, 2016, pág. 29), en donde debido a la misma naturaleza de estas se desarrollan

¹² Proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. (Elder & Cobb, 1993, pág. 77).

contradicciones con sus ambientes, con otras instituciones o con el comportamiento de algún tipo de individuos en una sociedad, generándose un despliegue de un proceso en donde debido a dichos choques exógenos se fuerza a un cambio institucional. Lo anterior permite deducir, que cuando se hace referencia al cambio institucional, también se debe tener en cuenta la cualidad adaptativa de las instituciones, las cuales, al ser producto de interacción entre individuos y organizaciones, entre el Estado y la sociedad, pero más que nada de las interacciones de gobernanza¹³, estas pueden llegar a conformar un sistema y condicionar las interacciones entre distintos sectores de la sociedad, la economía y el aparato estatal. (Martínez Vásquez, 2016).

Como conclusión, el cambio institucional representa la salida de una institucionalización de valores y conductas a otra forma institucional, en donde se reproducen nuevas relaciones sociales y ordenes simbólicos, existiendo generalmente, un cambio de conducta y de sistemas de creencia, lo cual se da por sus contradicciones con sus ambientes, con otras instituciones o con el comportamiento social elemental (Martínez Vásquez, 2016). De igual manera, se expone que dentro del análisis institucional es desacertado “*considerar que las instituciones están casi permanentemente en equilibrio, y que éste sólo se ve interrumpido durante breves coyunturas de crisis*” (Gómez, 2015, pág. 398), rechazándose visualizar a la institución y su proceso como una fotografía instantánea carente de problemas.

Por otro lado, según el mismo Fontaine, el análisis institucional del cambio de políticas, en donde se relaciona la política pública y la institución, se estima que las políticas públicas “*no consisten en adaptar los medios a los fines en función de los intereses de los actores, sino en adecuar sus capacidades y conductas a las reglas formales e informales establecidas por su comunidad*” (Fontaine, 2015, pág. 22) siendo las reglas formales e informales las instituciones que se comportan como el motor de las conductas individuales y colectivas que pasan en una comunidad social, generando esta definición, un panorama más amplio en

¹³ Se puede entender como la interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. (Zurbriggen, 2011).

donde la política pública no desarrolla su papel de solucionador de situaciones problema, sino también de reglas de juego que condicionan el comportamiento de los individuos de una sociedad, y en las que *“recae la eficacia de las acciones de un gobierno, (...) y por lo tanto la permanencia de los procesos sociales, económicos y políticos.”* (Martínez Vásquez, 2016, pág. 28).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS, ¿CON QUE MÉTODOS Y TIPOS DE INVESTIGACIÓN SE ABORDA EL CASO?

Siguiendo la lógica de trabajo establecida, en el siguiente apartado se procede a dar cuenta de los aspectos metodológicos y de las herramientas metódicas que se utilizaron en el desarrollo de la investigación. Por consiguiente, se establece en un primer momento que el siguiente análisis se configura como una investigación interpretativa/cualitativa, en donde se *“pretende comprender los hechos desvelando los significados que los seres humanos atribuyen a su conducta y al mundo exterior”* (Della Porta & Keating, 2013, pág. 39), teniendo como principio que lo fundamental no es descubrir leyes sobre las relaciones causales entre variables, sino comprender el carácter humano, incluyendo los elementos que hacen de las sociedades comunidades con múltiples de posturas y sistemas de creencias. En pocas palabras, la investigación cualitativa consta de una serie de instrumentos como apuntes de campo, entrevistas, conversaciones, fotografías, grabaciones y notas propias que logran interpretar el mundo en una serie de representaciones.

Por otra parte, se utiliza como estrategia para la investigación el estudio de caso cualitativo, el cual se puede entender como *“una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes”* (Jiménez & Comet, 2016, pág. 2) , la cual permite un análisis técnicamente distintivo en el que hay muchas más variables de interés que datos observacionales, basándose en múltiples fuentes de evidencias. Asimismo, el estudio de caso se caracteriza por examinar o indagar sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real, establecer que las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidente, el utilizar múltiples fuentes de datos, y la posibilidad de estudiar tanto un caso único como múltiples casos (Martínez, 2006, pág. 174).

Adicionalmente, el siguiente estudio de caso se posiciona como un Estudio de Caso de tipo Instrumental, el cual se puede entender como un tipo que

pretende generalizar a partir de un conjunto de situaciones específicas. El caso se examina para profundizar en un tema o afinar una teoría, de tal modo que el caso juega un papel secundario, de apoyo, para llegar a la formulación de afirmaciones sobre el objeto de estudio. (Jiménez & Comet, 2016, pág. 7).

No menos importante, se utilizó el Enfoque de Distribución del Cambio Gradual¹⁴, el cual se posiciona como un enfoque propio de la teoría institucional y específicamente del cambio institucional, que busca “*contribuir a resolver las carencias teóricas para el análisis del cambio institucional, al deslindarse de las visiones tradicionales centradas en el estudio de coyunturas críticas*” (Gómez, 2015, pág. 397), teniendo como premisa o finalidad el considerar la inestabilidad de las instituciones, el constante cambio en estas y la existencia de otros factores aparte de las coyunturas críticas como causas de cambio de una institución. De la misma manera, Gómez (2015) explica que este enfoque, producto de los estudios de James Mahoney y Kathleen Thelen, propone un cambio gradual en las instituciones es producto de tres “ingredientes” básicos; la ambigüedad, el papel de la agencia y el poder¹⁵.

En ese orden de ideas, en el siguiente estudio se tendrán en cuenta dos variables de este enfoque, la agencia o el papel de esta, y el poder o la forma en que detona la agencia, las cuales mediante su estudio permitirán establecer el tipo cambio que sucedió en la política de seguridad en Medellín durante el periodo establecido. Asimismo, es menester recordar que este enfoque establece la existencia de 4 tipos de cambio y de 4 tipos de agentes en el proceso de cambio, los cuales según Mahoney & Thelen (2009) se pueden explicar de la siguiente forma:

¹⁴ De ahora en adelante EDCG.

¹⁵ Variables explicadas detalladamente en Mahoney & Thelen (2009).

Cuadro 2: Tipos de cambio gradual

<i>Enfoque de Distribución del Cambio Gradual. Tipos de cambio gradual:</i>				
	Tipo Desplazamiento	Tipo Estratificación	Tipo Deriva	Tipo Conversión
Eliminación de reglas antiguas	SI	NO	NO	NO
Negación de reglas antiguas	-	NO	SI	NO
Cambio en el impacto y/o promulgación de reglas antiguas.	-	NO	SI	SI
Introducción de reglas nuevas	SI	SI	NO	NO

Fuente: Mahoney & Thelen, 2009, pág. 16.

Entendiendo cada tipo de cambio como:

Desplazamiento: Eliminación de las reglas existentes y la introducción de nuevas.

Estratificación: Introducción de nuevas reglas encima o al lado de las que existen.

Deriva: El impacto modificado de las normas existentes debido a cambios en el ambiente.

Conversión: La promulgación modificada de las reglas existentes debido a su redistribución estratégica.

Por otra parte, estos mismos autores explican que en el desarrollo y el proceso del cambio institucional se presenta la existencia de 4 tipos de agentes de cambio, los cuales surgen en contextos institucionales diferentes. Estos tipos de agentes de cambio se identifican de acuerdo a criterios específicos. Si estos buscan cambiar o modificar la institucionalidad existente, y, si estos cumplen con las reglas institucionales que están dadas.

Cuadro 3: Tipos de Agentes de Cambio

Tipo de Agente de Cambio	Buscan preservar la Institución	Siguen las reglas de la Institución
<u>Insurrectos</u>	NO	NO
<u>Simbiontes</u>	SI	NO
<u>Subversivos</u>	NO	SI
<u>Oportunistas</u>	SI/NO	SI/NO

Fuente: Mahoney & Thelen, 2009, pág. 23.

Cada tipo de agente se puede explicar de la siguiente forma:

Insurrectos: Estos actores buscan el desplazamiento rápido, pero se conformarán con un desplazamiento gradual.

Simbiontes o Parásitos: Buscan preservar el *status quo* institucional formal, pero su variedad parasitaria lleva a cabo acciones que causan la deriva institucional.

Subversivos: Buscan el desplazamiento, pero a menudo trabajan en el corto plazo en función de la estratificación.

Oportunistas: Adoptan una estrategia de esperar y ver, mientras persiguen la conversión cuando conviene a sus intereses.

Por otro lado, para explicar y dar cuenta de un tipo de cambio en una institución hay que tener en consideración que los tipos de cambio gradual responden a la forma de cómo se presenta el contexto político y las características de la institución, y además, que el surgimiento de los agentes de cambio depende en su mayoría de las características de la institución y de las características del contexto político, de nuevo en función de sus dimensiones principales, las cuales son discrecionalidad y la posibilidad de veto¹⁶, entendiéndose todo esto en el siguiente esquema:

¹⁶ Estos se pueden entender de acuerdo con Mahoney & Thelen (2009) de la siguiente forma:

Alta posibilidad de Veto: Existencia de actores que tienen accesos a medios institucionales o extra-institucionales que le permite bloquear el cambio.

Poca posibilidad de Veto: Poca o no existencia de actores que tienen accesos a medios institucionales o extra-institucionales que le permite bloquear el cambio.

Nivel de Discrecionalidad: Se refiere a las diferencias del grado en que las instituciones están abiertas a interpretaciones y variaciones en la aplicación de sus o de las normas.

Esquema 2: Fuentes contextuales e institucionales del Cambio Institucional, y fuentes contextuales e institucionales de agentes de cambio

Características de la Institución

		Bajo nivel de Discrecionalidad en la Interpretación / Aplicación	Alto nivel de Discrecionalidad en la Interpretación/ Aplicación
Características del Contexto Político	Alta posibilidad de veto	Subversivos (Estratificación)	Simbiontes o Parásitos (Deriva)
	Poca posibilidad de veto	Insurrectos (Desplazamiento)	Oportunistas (Conversión)

Fuente: Mahoney & Thelen, 2009, pág. 28.

Finalmente, y para cerrar los aspectos metodológicos a utilizar, de acuerdo con Mahoney & Thelen (2009) el éxito para que estos diversos tipos de agentes puedan efectuar el cambio, depende en gran medida de las coaliciones que puedan forjar deliberadamente o que surjan de forma inesperada en el curso de la lucha. Si bien estas coaliciones están determinadas por la configuración particular de cada caso, los autores señalan que es posible hacer generalizaciones sobre las posibles alianzas que pueden forjar los agentes, en función de si se benefician o no de las normas vigentes. Esto se puede explicar de la siguiente forma:

Cuadro 4: Alineamientos de Coalición

Tipo de Agente de Cambio	Aliados con defensores institucionales	Aliados con retadores institucionales
Insurrectos	NO	SI
Simbiontes	SI	NO
Subversivos	NO	NO
Oportunistas	SI/NO	SI/NO

Fuente: Mahoney & Thelen, 2009, pág. 30.

Así pues, en el desarrollo de este trabajo el proceso metodológico consta en un primer momento de un análisis de las características de la política de seguridad, para posteriormente con la sistematización de dichas particularidades aplicar en la investigación el EDCG, buscándose identificar los tipos de agentes de cambio, los lineamientos y las características de la institución, en este caso la política de seguridad de Medellín entre 1987 y 1995; finalmente, en el desarrollo del análisis y por medio del procedimiento metodológico planteado se dará cuenta del tipo de cambio institucional que sufrió la política de seguridad en el periodo mencionado. Por último, en el siguiente se aplicó una estrategia de recolección y generación de información sobre la política de seguridad, en donde se hizo uso de una estrategia documental que constó de la revisión académica y el examen de contenido documental, rastreando fuentes primarias y secundarias para luego realizar fichas documentales con las principales caracterizaciones de los documentos utilizados. En ese orden de ideas, se rastrearon documentos oficiales como planes de desarrollo (1986, 1988, 1990, 1993) documentos académicos y disposiciones administrativas y normativas como leyes y decretos.

4. ANÁLISIS DE CASO. MEDELLÍN Y SU POLÍTICA DE SEGURIDAD (1987-1995).

Después de haber abordado los principales pilares teóricos y aspectos metodológicos para el desarrollo del análisis, se prosigue en el estudio de caso de la política de seguridad de Medellín en el periodo 1987-1995, partiendo con la exposición de sus principales componentes y características de acuerdo con cada administración local en el periodo establecido, cerrando con la explicación y la exposición del tipo de cambio institucional que sucedió en esta.

4.1. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD, SUS COMPONENTES, CARACTERÍSTICAS Y SU PAPEL EN EL GOBIERNO LOCAL DE MEDELLÍN (1987-1995).

Para dar cuenta de los principales componentes y características de la política de seguridad de Medellín en el periodo 1987-1995, es importante exponer en un primer momento que esta se posicionó como una medida de política pública que tenía como bases *“privilegiar el uso de la tecnología e involucrar directamente a los ciudadanos en la gestión del conflicto”*

(Vélez, 2001, pág. 73), la cual en términos generales tuvo como finalidad modificar y tratar el contexto social de la sociedad medellinense en dicho periodo, donde el crimen y en particular los homicidios se mostraban como las características principales del contexto en el que se encontraba la ciudad, pues no más en 1988 se cometieron el 18% de todos los asesinatos del país, y en 1991 el 30% (PRIMED, 1996, pág. 38).

Sin embargo, dada la incidencia de una administración y de un gabinete en términos de manejo y tratamiento de problemas públicos y sociales, como la inseguridad, es muy difícil exponer y dar por sentado que durante las cuatro alcaldías que hubo en el periodo analizado, la política de seguridad no haya mostrado cambios en sus directrices y formas de operar, dejando esto como mejor solución para dar cuenta de sus particularidades y principales elementos, el analizar la política de acuerdo a cada período de las alcaldías que estuvieron en la ciudad entre 1987 y 1995, permitiendo esto, asimismo, analizar su relación y su papel en el gobierno local para posteriormente realizar un análisis de cambio institucional. En este orden de ideas, se analizará la política de seguridad de acuerdo con su desenvolvimiento y operación en las cuatro administraciones locales que hubo en el periodo de tiempo seleccionado.

William Jaramillo Ramos: 1986-1988

La administración de William Jaramillo Ramos tuvo como lema “*la derrota del pesimismo*” y fue una administración que en términos de seguridad se destacó por su inicio en un cambio de enfoque de seguridad para el establecimiento de uno de seguridad ciudadana, dejando de lado, por lo menos en el discurso, el uso de la seguridad pública y del uso de la fuerza pública como único instrumento proporcionador de orden público en Medellín. No obstante, sus medidas mostraron otra cosa, pues en su gobierno se situó como ejes principales de la política de seguridad de la ciudad, el uso de la policía como principal agente pacificador y representante del Estado colombiano en los barrios del municipio. Esto se puede dar cuenta con la elaboración de planes y programas dirigidos a suministrar de instrumentos a la fuerza policial, ejemplo de esto es el denominado “Plan de Casetas de Seguridad”¹⁷, el cual mostraba

¹⁷ Consultar en Alcaldía de Medellín (1986).

la inversión que hacía el municipio para la adquisición de infraestructura para la policía de la ciudad.

Además de lo anterior, esta alcaldía se distinguió también por desarrollar programas que situaban a empresas como METROSEGURIDAD¹⁸, como actores participantes en el proceso de instauración y manutención del orden público y de la seguridad en la capital antioqueña, centrando su atención en la reestructuración de la policía de la ciudad y de sus dotaciones. Asimismo, la política de seguridad de Jaramillo Ramos centro su atención en la construcción de planes que solo buscaban proteger las principales zonas de administración de la ciudad, esto, evidentemente, respaldado por el actuar policial, dejando ver la dependencia de los programas de seguridad y de la misma política, sobre la capacidad de acción de la policía en el municipio.

En pocas palabras, la política de seguridad entre 1986 y 1988 se centró en el acondicionamiento de la fuerzas policivas de Medellín, para que estas mediante sus intervenciones pudieran instaurar y garantizar el orden público, dejando como consigna que la presencia de la policía era igual a seguridad y rehabilitación de la sociedad medellinense, posición opuesta a un enfoque de seguridad ciudadana, lo cual mostro pésimos resultados, pues tal como lo muestra Alcaldía de Medellín (1986), durante seis meses en este periodo se registraron “*tasas de 900 muertes violentas y 325 robos en todo el municipio.*” (Alcaldía de Medellín, 1986, pág. 117).

Juan Gómez Martínez 1988-1990:

En un primer instante, se menciona que la diferencia más grande entre el gobierno de Gómez Martínez y la de Jaramillo Ramos, es el hecho de que Gómez fue elegido por medio del voto popular, pues de acuerdo con la legislación colombiana, es solo a partir de 1988 que los alcaldes de los municipios empezaron a ser elegidos por medio del voto, abriendo paso a la descentralización política. Pero en términos de política de seguridad, esta administración siguió lineamientos anteriores como el de instaurar un discurso de un enfoque de seguridad ciudadana en Medellín, siendo en verdad su interés el de “*recuperar la imagen de la ciudad*”

¹⁸ Instituto Descentralizado del orden municipal, al cual le correspondía la colaboración en el desarrollo de los programas de la seguridad pública que diseñaban las entidades policivas y militares en la ciudad.

y contrarrestar la información que ofrecían los medios de comunicación sobre la narcotización de la capital antioqueña”. (Noreña, 2007, pág. 67).

De otra manera, la política de seguridad de Gómez Martínez se “*propuso una mayor acción en temas de seguridad como el auxilio a la rama jurisdiccional, en investigaciones de contravenciones, delitos, la recuperación de espacios públicos, y el control de los brotes de indisciplina social*” (Noreña, 2007, pág. 67) dando cuenta de la continuidad de la dependencia de la seguridad del actuar policial en la capital antioqueña, pues en este momento la ciudad no padecía solo del desarrollo del cartel de Medellín, sino de la ampliación y la propagación del narcotráfico en todo el área metropolitana del municipio, situando todas las actividades de orden y manutención de lo público en el municipio al ente monopolizador de la fuerza del Estado, la fuerza pública.

No obstante, Gómez Martínez amplió la participación ciudadana, y la gobernabilidad a planos locales, vinculando a las JAL¹⁹ con la realización de obras de infraestructura y de desarrollo y promoción comunitaria (Alcaldía de Medellín, 1988), actividades diferentes a las de reconciliación y resolución de problemas civiles y de convivencia las cuales eran tendencia en el accionar de estas, siendo estas decisiones las únicas disposiciones del enfoque de seguridad ciudadana en la política de seguridad de la ciudad. De esta forma, finalizando los ochenta, Medellín contaba con cifras de “*cuatrocientos y quinientos homicidios por mes, según datos oficiales*” (Noreña, 2007, pág. 67), datos que eran entendidos por esta administración como consecuencia de una pésima política criminal y no de una ineficacia de la política de seguridad que se estaba llevando.

Omar Flórez Vélez 1990-1992:

Respecto a esta administración se puede mencionar en un primer instante, que durante el periodo en el que Omar Flórez estuvo como alcalde, la ciudad presentó las cifras de homicidio y violencia más altas²⁰, sufriendo las consecuencias de la guerra entre carteles y el esparcimiento de lógicas criminales en todo el municipio por la presencia del cartel de Medellín. Por tal razón, aunque desde 1986 se promulgaba una política de seguridad con enfoque de seguridad ciudadana, esta administración al observar a la sociedad medellinense

¹⁹ Juntas de Acción Comunal

²⁰ Ver gráfica 2

diezmada por la violencia y el crimen, enfocó la política de seguridad de la ciudad a la operación de la fuerza pública de forma estratégica. Se comenzó por la creación de un grupo élite, pero paralelamente se desarrolló un acercamiento entre la autoridad civil y la ciudadanía para bajar las tensiones que habían en los barrios de Medellín. Asimismo, Flores Vélez establece una gran inversión al Fondo Metropolitano de Seguridad, Metroseguridad, en donde se buscaba una alternativa de acción e intervención de seguridad en las calles sin una confrontación policía-ciudadano. (Alcaldía de Medellín, 1990).



Gráfica 2. Total, y Tasa de homicidios en Medellín 1987-1995.

Fuente: Elaboración propia con base en (Alonso , Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 142).

Otra característica principal de esta administración en términos de seguridad, fue la creación y el establecimiento de la Consejería presidencial para Medellín, programa que desarrolló criterios para seleccionar y establecer proyectos de equidad cultural y social, con la finalidad de mostrar a la ciudadanía una neutralidad política, y la participación y concertación de los habitantes de la ciudad; esta consejería fue apoyada por el gobierno nacional de Cesar Gaviria, en donde se planteó un énfasis en los estratos sociales bajos y en las zonas con alto conflicto y violencia.

De esta manera, la política de seguridad en la ciudad durante este gobierno bajó su intensidad en la confrontación bélica y en el desarrollo de intervenciones policiales para cualquier tipo de problema público, estableciendo una idea de

resolver los problemas en el seno de las comunidades antes que acudir a instancias superiores, de modo que las autoridades civiles debían tener poder y competencia para

dirimir los conflictos en una primera acción hacia el entendimiento de las partes en discordia. (Alcaldía de Medellín, 1990, pág. 28).

Primando la respuesta social y no policial a los problemas de seguridad en la ciudad. Finalmente, se puede establecer que gracias “*al cambio constitucional de 1991 se abrió una nueva óptica hacia la seguridad, posibilitando una mayor participación de la ciudadanía para que estos pudieran resolver problemas que habían sido generados por lógicas criminales como la violencia y el narcotráfico*” (Alonso , Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 147). Esto cual permitió a esta administración concebir la violencia en la ciudad como un fenómeno multicausal que no solo debía abordarse con fuerza y autoridad, sino, que el componente social de participación de la ciudadanía y el refuerzo del vínculo entre las instituciones gubernamentales y la sociedad en general, también eran medios de política de seguridad para la confrontación a la inseguridad y la violencia. (Noreña, 2007, pág. 69).

Luis Alfredo Ramos: 1993-1995:

Por último, la alcaldía de Ramos se caracterizó por realizar un diagnóstico sobre la situación social, política y económica en la que se encontraba la ciudad, siendo además, la primera administración en especificar sus programas y proyectos de intervención en materia de seguridad a través del primer plan general de desarrollo para Medellín, estableciendo un plan estratégico de seguridad para la ciudad con un enfoque de seguridad ciudadana, en donde se expuso que la seguridad era un asunto de todos los habitantes, no solo de la administración y las fuerzas policiales, y por ende la ciudadanía misma era un actor garante de seguridad en los territorios en lo que habitaba (Oliveros, 2012, pág. 5). Así, Ramos enfocó la política de seguridad de la ciudad en

un sistema de comunicaciones que, a partir de un principio de "solidaridad", integraba el esfuerzo de las "fuerzas de bien" de la ciudad, es decir, de las autoridades y del sector privado, que contarán con sistemas de comunicación para el suministro de información a las autoridades respectivas con el fin de prevenir las acciones delincuenciales. (Vélez, 2001, pág. 71).

Creando de igual manera otras entidades como la Oficina de Asesoría de Paz y Convivencia de Medellín, para generar y buscar un acercamiento por medio del diálogo, la conciliación y

la negociación, el concertar pactos con los diferentes actores armados que hacían presencia en la capital antioqueña. (Alcaldía de Medellín, 1993).

De manera simultánea a la expedición de estas disposiciones, la administración de Ramos incluyó dentro de la política de seguridad la producción de manuales de seguridad ciudadana, donde se buscaba recomendar a las personas como debían de comportarse en los barrios y calles de la ciudad, dejando de lado la acción policial y de la fuerza pública como pilar de la política pública de seguridad. Sin embargo, la resolución más vistosa de esta política de seguridad fue la de crear la cooperativa de vigilancia COOSERCOM como cooperativa de seguridad para la ciudad, inscribiéndola como un instrumento para garantizar la seguridad ciudadana, pero que en términos operacionales debido a la poca presencia adecuada del Estado y el proceso de inserción en la comunidad, su actuar fue traumático y sus acciones en algunos casos excesivos, creando más que una solución, un problema de violencia e impunidad y dejando a la misma política de seguridad como cómplice de estas acciones contra la ciudadanía. (Vélez, 2001, pág. 79).

En definitiva, se puede manifestar que en el transcurso de las cuatro administraciones la política de seguridad, en general, buscó la implementación de medidas y programas que permitieran *“que se sentaran bases para el establecimiento de mesas de diálogo de paz, estrategias ciudadanas de resistencia, programas de reconciliación, y programas de desarme de varios actores armados en la ciudad”* (Oliveros, 2012, pág. 2), sin embargo, se puede decir que en realidad estas alcaldías dirigieron sus políticas de seguridad a disminuir los índices de criminalidad por medio de la fuerza policiva, mostrándose que así los programas de la administración promulgaran el establecimiento de un enfoque de seguridad ciudadana, la seguridad pública y sus modos eran los que realmente se estaban desplegando en la capital antioqueña. Además de lo anterior, se puede identificar que, en medio de la actuación administrativa del municipio entre los 80s y los 90s, los elementos de la seguridad y la convivencia no fueron ejes principales, pues proyectos como el metro y otros aspectos económicos jugaron un rol mucho más considerable para las administraciones, mostrando en un primer momento esto una posible fragilidad de la política de seguridad a la hora de recoger recursos para su aplicación. (Oliveros, 2012).

En conclusión, el análisis por administraciones de la política de seguridad de Medellín esboza que uno de los principales acontecimientos que incidió en el desarrollo de la política fue el cambio constitucional de 1991, el cual permitió que se abriera “*una nueva óptica hacia la seguridad, posibilitando una mayor participación de la ciudadanía para que estos pudieran resolver problemas que habían sido generados por lógicas criminales como la violencia y el narcotráfico*” (Alonso , Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 147). Esta nueva óptica en términos de política pública generó que la política de seguridad después de 1991 se desarrollara en torno a dos enfoques:

el primero se refería a la concertación, el pacto social y la convivencia; enfoque que buscaba propuestas efectivas que permitieran disminuir el impacto de las diferencias sociales y económicas existentes en la ciudad y que se configuraban como uno de los componentes, causas o razones de la violencia generalizada. El segundo enfoque era el discurso de la seguridad ciudadana, dirigido al tratamiento represivo de las manifestaciones de la violencia en la ciudad. (Noreña, 2007, pág. 66).

Exhibiendo el intento de cambio de reglas o normas, y de un cambio institucional en la política, en donde las directrices y como tal sus principios y presupuestos dejaran de estar en una lógica de seguridad pública y pasaran a una de seguridad ciudadana, implicando paralelamente un cambio en el actuar de actores protagonistas de esta política como las fuerzas policiales a la hora de establecer parámetros de seguridad en la ciudad.

4.2. DIAGNÓSTICO Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE MEDELLÍN (1987-1995).

En consecuencia, una vez analizados los parámetros y las principales características de la política de seguridad de la ciudad durante las 4 administraciones presentes en el periodo 1987-1995, se procede a realizar el diagnóstico de esta política para posteriormente dar cuenta de su proceso de cambio.

En un primer instante, se parte de que la política de seguridad de Medellín entre 1987 y 1995 sufrió un cambio sustancial en su desarrollo por el cambio constitucional de 1991, en donde se introdujo la noción de que se debe tener un enfoque hacia la ciudadanía a la hora de hablar de seguridad y más aún, de la necesidad de la construcción de una política con un lógica de

seguridad ciudadana en donde se genere “*la restauración de un orden puesto en entredicho por actores contraestatales y paraestatales, y por numerosos grupos armados*” (Vélez, 2001, pág. 81). Esto es justificado con la pretensión de instaurar una forma de autogestión de los conflictos que sucedían en Medellín por medio de la aplicación de la seguridad ciudadana, la cual propone el protagonismo de la ciudadanía y no únicamente de la fuerza pública como actor que vela y garantiza seguridad en un territorio. (Vélez, 2001).

No obstante, en medio de este proceso de cambio de enfoque de seguridad pública a seguridad ciudadana en la política, la ciudad empieza a presentar fenómenos como la existencia de “*organizaciones armadas dispuestas a ofrecer servicios y funciones de seguridad y justicia más expeditos que los del Estado y tanto o más violentos que los suyos*” (Vélez, 2001, pág. 81), lo que lleva a la administración y a la misma política a perder su legitimidad, pues en medio del intento del desarrollo de una “autogestión de conflictos” por medio del uso de “pactos de paz”, la administración municipal en representación del Estado mostró su incapacidad de monopolizar el uso de la fuerza, situándola como un competidor más de las organizaciones que por medio del temor y las armas, también tenían la capacidad para proveer funciones de orden y seguridad en la ciudad.

Esta condición de competidor y no de ente exclusivo y legítimo para proporcionar seguridad en el municipio, situó a la política de seguridad y al mismo Estado en una posición desventajosa, pues esto supuso que la administración municipal debiera “*reconocer y negociar con todas aquellas autoridades territoriales que, de facto, le hacen perder su lugar estratégico en relación con la preservación de otros monopolios básicos: el de la ley y el financiero*” (Vélez, 2001, pág. 71).

Por otra parte, haciendo mención al análisis de política pública²¹ se puede considerar que la política de seguridad de Medellín del periodo 1987-1995 tuvo un proceso de estructuración del problema un poco complicado, pues en los 80s la inseguridad era tratada como un problema de seguridad pública y falta de presencia policial y militar, mientras que en los 90s era diagnosticado como un fenómeno mucho más amplio, que abarcaba la esfera social y

²¹ Entendido como el análisis que busca “*descubrir por qué los gobiernos les prestan atención a unos problemas y no a otros, por qué las políticas cambian o permanecen estables a través del tiempo, y de dónde vienen las políticas.*” (Olaya, 2016, pág. 55)

económica de una sociedad, haciendo que en el transcurso del periodo abordado, el problema público tuviera varias resignificaciones.

Respecto a la fase de agendación, se expone que su proceso fue casi imperceptible debido a la continuidad del tema en las agendas de la administración, ya que se expone que el problema de la seguridad ha sido un fenómeno que siempre se ha mantenido en el desarrollo y en la estipulación de las agendas de las alcaldías en Medellín, sin embargo, se entiende que desde la aparición de los carteles de droga (80s) y el desbordamiento de la violencia en los barrios de la ciudad, la seguridad empezó a ser un asunto trascendente para los gobiernos municipales, situándolo como uno de los principales ejes a la hora de desarrollar un gobierno en la ciudad.

De igual manera, se expone que dentro de esta política se pudieron identificar cuatro instrumentos de política pública, los cuales son entendidos como aquellos que buscan *“modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización (...), siendo el medio de acción tradicional del Estado.”* (Roth A.-N. , 2002, pág. 45) o no *“obligar a un comportamiento mediante el miedo a la sanción, sino a inducir a una conducta mediante la recompensa.”* (Roth A.-N. , 2002, pág. 45). Estos siguiendo a Salamon (2002) fueron:

- **Regulación Social:** Se busca restringir comportamientos que amenacen, el orden social, la salud pública, la seguridad o el bienestar, en este caso en la ciudad de Medellín.
- **Regulación Técnica:** Estandarizar actividades relacionadas con la seguridad, buscándose un personal más competente y conocedor del tema.
- **Información Pública:** Manuales de convivencia, campañas por la Secretaría General para disminuir la violencia y mejorar la convivencia de los ciudadanos de la ciudad.
- **Gobierno Directo:** Provisión de servicios de seguridad.

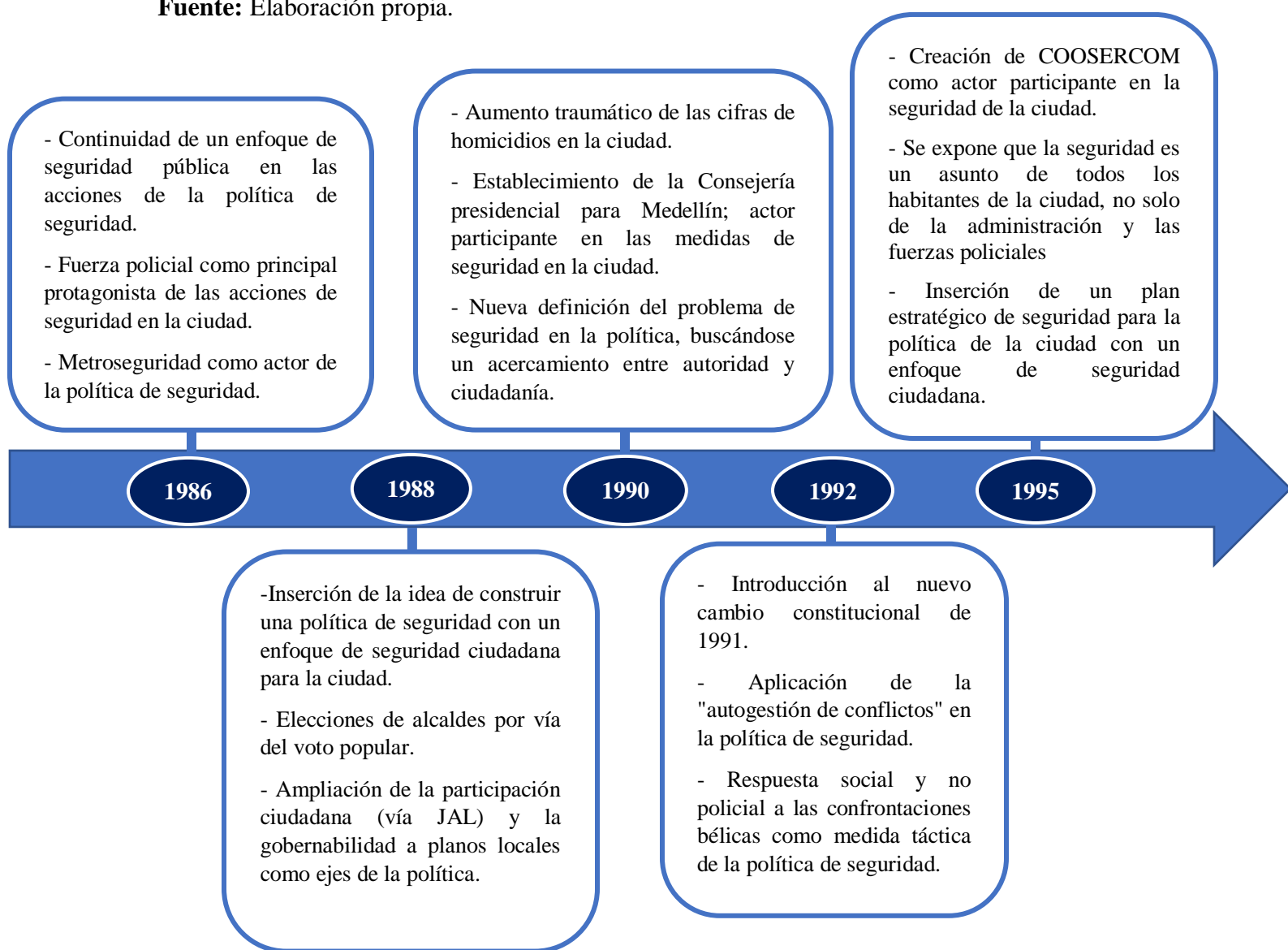
En pocas palabras, en el transcurso del periodo 1987-1995 la política de seguridad de Medellín por un lado, favoreció en sus primeros tres años el actuar de la fuerza pública como ente principal para operativizar el concepto de seguridad que se había establecido, y por el otro, luego del cambio constitucional de 1991, comenzó a privilegiar *“las formas de autogestión como medios para la resolución de conflictos y como un instrumento de*

seguridad, en donde la conciliación y la participación ciudadana brindaran paz y orden en la ciudad” (Oliveros, 2012, pág. 13) ligando a la política de seguridad no solamente como una medida para mediar el contexto de inseguridad de la ciudad, sino también como una garantía que buscara respaldar el desarrollo de estas conciliaciones y pactos entre el Estado y las organizaciones criminales de la capital de los antioqueños.

A continuación, se expondrá una línea del tiempo que mostrará los principales cambios que sucedieron en la política de seguridad de Medellín entre 1987 y 1995, con el fin de sintetizar y especificar un poco más las modificaciones que sucedieron en esta durante el transcurso del periodo escogido.

Gráfica 3. Línea del Tiempo Política de Seguridad Medellín 1987-1995.

Fuente: Elaboración propia.



4.2.1. EL EDCG Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE MEDELLÍN 1987-1995.

Se dispone en el siguiente apartado a realizar el análisis de cambio institucional de la política de seguridad de Medellín haciendo uso del EDCG y de la óptica del institucionalismo histórico. Por consiguiente, siguiendo la teoría del cambio institucional y el enfoque del institucionalismo histórico, se sitúa a la política pública de seguridad de Medellín (1987-1995) como una institución que por sus atributos no solamente incide en las situaciones problemáticas de una sociedad, sino que también incurre en el cambio o transformación de unos sistemas de creencias y valores que están dados en una comunidad social frente a una situación específica, como lo es la seguridad, siendo entonces esta política no solamente un conjunto de reglas de juego que limita o posibilita actitudes y comportamientos en las personas, sino como una institución que restringe, pero a la vez incentiva las relaciones sociales, la presencia de regularidad y el uso reiterado que se haga de las mismas (Eslava, 2011, pág. 44). Además, la política de seguridad de Medellín se puede interpretar como una institución que genera reglas que *“también se ocupan de la incidencia de las mismas en el nivel micro de la vida ciudadana.”* (Eslava, 2011, pág. 45), pero que paralelamente dependen de los fenómenos políticos, económicos y sociales que suceden en una sociedad.

De esa manera, al ser las instituciones elementos que *“sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico”* (De la Hoz, 2016, pág. 39) y por ende, dependen de cierta forma del trascurso de la historia; la política de seguridad de Medellín durante 1987 y 1995 se puede catalogar como una institución que en su devenir dependió de factores claves históricos en la ciudad, donde se reprodujeron fenómenos políticos, sociales y económicos, los cuales afectaron el conjunto de normas, valores y reglas que esta se planteaba restringir o generar, configurándose como una institución subordinada por la historia, o en otras palabras como un modo de *path dependent*²² que determinó la creación de las reglas del juego propuestas por la política y por tal razón, simultáneamente, el comportamiento de los ciudadanos de Medellín entre 1987 y 1995.

²² Puede ser entendido como *“lo que viene antes (incluso si es accidental), determina lo que viene después.”* (Hernández, 1999).

En ese orden ideas, siguiendo los lineamientos planteados por el EDCG, se procede en un primer momento a identificar los agentes de cambio que estuvieron presentes en la política de seguridad de Medellín entre 1987 y 1995, para posteriormente clasificarlos de acuerdo con las variables establecidas por el enfoque teniendo en cuenta sus características y comportamientos frente a la política pública de seguridad. Los actores que fueron reconocidos debido a su trascendencia e importancia en la política son:

- **Alcaldía Municipal:** Actor con incidencia fundamental en la política; sitúa su interés en buscar la preservación y protección de la política pública de seguridad y del *status quo*. No obstante, en medio de sus acciones no siempre cumple y sigue lo estipulado por la política, ya que posee intereses propios que a veces vulneran lo establecido por la institución.

- **Fuerza Pública:** Figura influyente en la operación de la política, busca la preservación y la salvaguarda de esta y de un *status quo*. Sus acciones a veces extralimitan los lineamientos y las reglas establecidas por la política, dejándolo como un actor que vela por la institución pero que en algunos casos viola y no cumple lo establecido por esta.

- **Gobierno Nacional:** Agente con una posición preestablecida frente a la política pública de seguridad, en la cual apoya los lineamientos y la preservación de esta, sin embargo, sus acciones y soporte para la salvaguarda de esta pueden cambiar de acuerdo con sus intereses particulares y a los cambios que suceden en el contexto político, social y económico del país.

- **Grupos Organizados de Crimen (GOC)²³:** Actor que, de acuerdo con sus acciones y comportamiento, no cumple lo establecido por la política y busca eliminar la preservación de esta.

- **Ciudadanía:** Actor que, por su variedad, no presenta una posición estable y fija ante los lineamientos de la política. Su comportamiento y respaldo frente a su preservación y cumplimiento varían según sus intereses y si esta les beneficia.

De esta manera, siguiendo la caracterización de cada tipo de agente según el **Cuadro 3**, se pueden clasificar a los actores identificados de la siguiente forma:

²³ Categoría elaborada para identificar a los grupos para-estatales, guerrilleros y de narcotráfico con presencia en la ciudad durante el periodo de 1987-1995.

Cuadro 5. Clasificación de actores según el EDCG.

Tipo de Agente de Cambio	Actor
<u>Insurrectos</u>	- Grupos Organizados de Crimen (GOC)
<u>Simbiontes</u>	- Fuerza Pública - Alcaldía Municipal
<u>Subversivos</u>	N/A
<u>Oportunistas</u>	- Ciudadanía - Gobierno Nacional

Fuente: Elaboración propia basada en Mahoney & Thelen (2009).

La anterior clasificación se da en torno a las características que tuvieron los actores identificados en medio del desarrollo de la política de seguridad en la ciudad. Por consiguiente, en medio del análisis se formula que los **Grupos Organizados de Crimen (GOC)** mantuvieron una posición de antagonismo frente a lo que hacía y planteaba la política de seguridad, teniendo como fin derribar o atacar la perseveración de esta, de igual forma, estos grupos en medio de sus actividades no cumplían ni acataban las disposiciones de la política, llevándolo a que por sus conductas fuera clasificado y reconocido como un actor *Insurrecto*. Paralelamente, actores como **la Fuerza Pública** y **la Alcaldía Municipal** desarrollaron actitudes de respaldo frente a la preservación de la política de seguridad en Medellín, siendo simultáneamente los encargados de operacionalizar lo dispuesto por esta, sin embargo, no todas sus conductas fueron en pro y bajo el margen de las normas establecidas, pues en muchos casos omitían o se excedían en sus acciones, llevándolos a situarse como actores *Simbiontes*, pues preservaban y respaldaban el desarrollo de la política, pero no siempre ejecutaban lo dispuesto por esta.

Por el contrario, agentes como **la Ciudadanía** y **el Gobierno Nacional** desarrollaron actitudes siempre cambiantes y no fijas frente a la preservación de la política, pues en algunos momentos dentro del periodo seleccionado mostraron un respaldo claro, pero en otros todo lo contrario, manifestaron oposición; asimismo, respecto al actor “**la Ciudadanía**” se pudo identificar que no todos los pertenecientes a este agente cumplieron lo establecido por la

política de seguridad. En consecuencia, por sus posiciones y actitudes cambiantes, estos dos agentes de cambio se clasificaron como actores *Oportunistas*, los cuales se destacan por mantener comportamientos y posturas cambiantes, esto dependiendo de sus intereses particulares.

Simultáneamente, una vez clasificados los actores identificados de acuerdo con los tipos de agentes de cambio establecidos por el enfoque, se procede a caracterizar sus alineamientos de coalición, los cuales siguiendo el EDCG y basándose en el **Cuadro 4** permiten establecer la siguiente distribución:

Cuadro 6: Alineamientos de Coalición de los Agentes de Cambio identificados en la política de seguridad de Medellín 1987-1995.

Tipo de Agente de Cambio	Aliados con defensores institucionales	Aliados con retadores institucionales
Insurrectos: Grupos Organizados de Crimen (GOC)	NO	SI
Simbiontes: Fuerza Pública, Alcaldía Municipal	SI	NO
Oportunistas: Ciudadanía, Gobierno Nacional.	SI/NO	SI/NO

Fuente: Elaboración propia basada en Mahoney & Thelen (2009).

Del anterior cuadro se expone que, la clasificación y las tendencias de coalición de los actores tenidos en cuenta se da debido a su comportamiento y en especial al tipo de agente de cambio al cual pertenecen, dejando entrever en un primer instante que al ser los GOC agentes insurrectos, estos no buscaron ninguna alianza con defensores de la política de seguridad, sino que al ser su fin el derrocarla, buscaron uniones y pactos con actores que tenían su misma finalidad y posición frente a la política de seguridad. Por el lado de la Fuerza Pública y la Alcaldía Municipal, es claro que al ser agentes promovedores de la política de seguridad y de su preservación, estos mantuvieron conversaciones y coaliciones con agentes que al igual que ellos velaban y tenían como finalidad conservar y asegurar el desarrollo y el establecimiento de la política en Medellín. Por último, la Ciudadanía y el Gobierno Nacional al ser un tipo de agente Oportunista, mantuvieron coaliciones y pactos con diversos tipos de actores, dependiendo estas alianzas de sus intereses individuales.

Posterior a la clasificación de tipos de agente y sus alineamientos de coalición, el **Esquema 2** permite realizar el siguiente croquis que ordena los tipos de agente de cambio con los tipos de cambio gradual, esto, teniendo en cuenta su alta o poca posibilidad de veto (hace referencia a la existencia, poca o no de actores que tienen accesos a medios institucionales o extra-institucionales que le permite bloquear el cambio) y su nivel de discrecionalidad, el cual examina y reflexiona las diferencias del grado en que las instituciones están abiertas a interpretaciones y variaciones en la aplicación de sus normas.

Esquema 3. Fuentes contextuales e institucionales del Cambio Institucional, y fuentes contextuales e institucionales de agentes de cambio en la política de seguridad de Medellín 1987-1995.

■ Tipos de agentes de Cambio

■ Tipos de Cambio Gradual

		Características de la Institución	
		Bajo nivel de Discrecionalidad en la Interpretación / Aplicación	Alto nivel de Discrecionalidad en la Interpretación/ Aplicación
Características del Contexto Político	Alta posibilidad de veto	Subversivos: N/A (Estratificación)	Simbiontes o Parásitos: Fuerza Pública Alcaldía Municipal (Deriva)
	Poca posibilidad de veto	Insurrectos: Grupos Organizados de Crimen (GOC) (Desplazamiento)	Oportunistas: Ciudadanía Gobierno Nacional (Conversión)

Fuente: Elaboración propia basada en Mahoney & Thelen (2009).

Acorde al anterior esquema y a las características de cada tipo de agente de cambio reconocido, se puede identificar que la **Fuerza Pública** y la **Alcaldía Municipal** se pueden determinar como agentes tendientes a impulsar un cambio de tipo *Deriva*; y la **Ciudadanía**

y el **Gobierno Nacional** a un modo de *Conversión*, dejando nula la posibilidad de definir el tipo de cambio gradual ocurrido en la política de seguridad por mayoría de agentes, lo que lleva entonces a tener en cuenta tal como lo especifica Mahoney & Thelen (2009) a la relevancia, la jerarquía y el dominio que hay entre estos agentes para poder establecer el tipo de cambio gradual institucional sucedido en la política de Seguridad de Medellín durante el periodo seleccionado.

Así pues, se expone que la Fuerza Pública y la Alcaldía Municipal de Medellín poseen un rasgo de dependencia directa en acción, operación y elección frente a los agentes Gobierno Nacional y Ciudadanía, siendo los dos primeros casi que protagonistas respecto a la operacionalización y desarrollo de la política de seguridad estudiada. Sin embargo, la Fuerza Pública y la Alcaldía Municipal de Medellín son dos tipos de agentes que dentro de sus funciones poseen un nivel de subordinación frente a la Ciudadanía y el Gobierno Nacional, situándolos en una posición de sumisión y sujeción en cierta medida del actuar de los dos agentes de tipo Oportunista, lo cual permite establecer que debido a la diferencia de mando e incidencia del uno del otro, son la Ciudadanía y el Gobierno Nacional los agentes que en este caso presentan un mando superior y por tanto los definidores del tipo de cambio gradual institucional, dejando plantear que en la política de seguridad de Medellín en el periodo 1987-1995 sucedió un cambio institucional de tipo Conversión.

En concordancia con lo establecido anteriormente, se plantea el siguiente cuadro, el cual muestra la clasificación y las características del tipo de cambio gradual institucional que se dio en la política de seguridad del municipio.

Cuadro 6. Clasificación y características del tipo de cambio Gradual Institucional de la política de seguridad de Medellín 1987-1995.

Institución	Tipo de Cambio Gradual Institucional	Características del tipo de Cambio Gradual
Política de seguridad de Medellín 1987-1995	Tipo Conversión	No a la eliminación de reglas antiguas No a la negación de reglas antiguas Si a un cambio en el impacto y/o promulgación de reglas antiguas. No a la introducción de reglas nuevas

Fuente: Elaboración propia basada en Mahoney & Thelen (2009).

El anterior cuadro permite establecer que el cambio institucional ocurrido en la política pública de seguridad de Medellín entre 1987 y 1995, fue un tipo de cambio denominado **Conversión**, el cual se caracterizó en un primer instante por fijarse en las capacidades administrativas, debido a que “*la debilidad en dichas capacidades puede crear aperturas estratégicas para aquellos que se oponen a las reglas formales*” (Mahoney & Thelen, 2009, pág. 16). De igual modo, en vista de que los rasgos de los agentes de este tipo de cambio (**Oportunistas**) se basan en el desarrollo de “*una modificación en la promulgación, interpretación o ejecución de las reglas, que contraviene el sentido establecido en su diseño*” (Gómez, 2015, pág. 401), lo que se busca en realidad con la aplicación de este modelo el beneficiarse de la explotación de las ambigüedades de las reglas estipuladas por la política.

Para finalizar, cabe indicar que este tipo de cambio en realidad tiene una finalidad ambigua respecto a la continuidad institucional, es decir a la continuidad de la política de seguridad, pues no se busca la preservación de la institución en su totalidad, pero tampoco se pretende eliminarla o cambiarla radicalmente, esto por la existencia de mecanismos *self reinforcing* o de autorreforzamiento que tienen las instituciones, por lo costoso que es para los agentes de cambio y por la dependencia de la política a los fenómenos sociales, políticos y económicos que puedan pasar en el contexto histórico en que se está.

Por esto, lo que se busca es explotar las ambigüedades de la institución para que de forma detenida, se defina una promulgación modificada de las reglas existentes, es decir, reestructurar y modificar la promulgación y en algunos casos los propósitos y presupuestos de la institución, tal como sucedió con la política de seguridad abordada, pues de acuerdo al análisis del devenir de esta en los ocho años examinados, lo que se encuentra es que lo que se hizo en realidad fue una reforma de modos y formas de intervención, más no una modificación total de la política, ni mucho menos la inserción de nuevas reglas de juego.

La promulgación modificada en las reglas existentes de la política de seguridad, se da en el desarrollo y la inclusión de nuevos programas y formas para interceder en el problema de seguridad bajo las mismas normas y principios estipulados desde la primera administración analizada, dichos programas y configuraciones se evidencian en el devenir de los primeros cuatro años, donde se introducen disposiciones como las de crear un Plan de Casetas de Seguridad (alcaldía de William Jaramillo 1986-1988) para incrementar la presencia de la

fuerza policiva en toda la ciudad; esta disposición y más que nada la finalidad de este plan, es continuado en la alcaldía de Omar Flórez (1990-1992) en la cual se configura la creación del Grupo Elite de la Policía para la ciudad de Medellín y el establecimiento de un Consejo Metropolitano de Seguridad, el cual buscaba la *“coordinación de todas las entidades estatales responsables por el manejo de orden público, donde se definirán los planes de seguridad y la ejecución de las acciones”* (DNP, 1991, pág. 18).

Dicho consejo también sería mantenido por la alcaldía de Nelson Ramos, dándose cuenta de una continuación en el eje y principio transversal de la política de seguridad de Medellín durante todo el periodo analizado, la fuerza y presencia policiva como respaldo y garantía de la seguridad para la capital antioqueña; y de efectivamente la promulgación de cambios y modificaciones en los principios y normas ya establecidos en la política de seguridad, encontrando una relación directa con lo que establece el cambio institucional de tipo Conversión.

5. CONSIDERACIONES FINALES.

Con el propósito de finalizar el siguiente trabajo, se hace mención en un primer momento del gran potencial y alcance que tuvo el EDCG para el caso analizado, pues proporcionó no solo la clasificación específica de los actores más relevantes para identificar una tendencia de cambio en la política, sino que también posibilitó la investigación detallada de su comportamiento y la relación del contexto histórico y el periodo que se abordó con las características principales de esta, creando la oportunidad de realizar una investigación puntual y objetiva a la hora de dar cuenta del desarrollo de un cambio institucional. Asimismo, se puede exponer que el EDCG en su aplicación se acopló y reunió exitosamente las características de la teoría institucional y del enfoque del institucionalismo histórico, para desplegar un análisis que tuviera en cuenta variables culturales, temporales y políticas para dar cuenta de un cambio y de su posible explicación. Por esta razón, es de obligación indicar que las variables planteadas por EDCG suministraron a la realización de un análisis de cambio que tuviera en cuenta no solo los actores y el contexto, sino también el comportamiento mismo de la institución y las tendencias de coalición y de conductas frente a esta de los actores participantes en el proceso.

Además de lo anterior, se indica que en medio de la investigación realizada, la política de seguridad de Medellín entre 1987 y 1995 presentó un síntoma de ambigüedad, ambivalencia y contracción en su desarrollo, en donde las administraciones municipales en su ánimo de establecer un mínimo de armonía y paz entre la sociedad medellinense, favorecieron la reproducción de medidas o modos que en realidad fluctuaron el poder de la autoridad administrativa para solucionar los problemas de inseguridad en la ciudad. Asimismo, esta política muestra como en el afán de generar resultados, el componente técnico es pasado por alto, muestra de esto fue el intento de inserción de un tipo de enfoque de seguridad del cual se conocía poco en el país, generando acciones ineficaces e inefectivas a la hora de intervenir el crimen y la ilegalidad.

Por otro lado, este caso exhibe como la negociación y la creación de pactos, no solo construyen aspectos de condicionamiento entre partes, sino que crean una relación de dependencia y debilidad entre un actor y otro, tal como le sucedió a la administración municipal frente a los grupos organizados de crimen que hacían presencia en la capital antioqueña, situando a la institucionalidad como un agente frágil y endeble que necesitó realizar una negociación con el “orden” que generaba desorden y miedo en la ciudad.

Paralelamente, es necesario mencionar que muestra de las falencias de las que se hablan, el tipo de cambio que sucedió en la política es una muestra de cómo la institucionalidad municipal y nacional juegan un rol ventajista frente a las necesidades públicas, donde el seguimiento de actividades de orden económico, o de necesidades políticas condicionan la aplicación y el debido funcionamiento de los instrumentos reguladores y mediadores de los problemas públicos. De igual manera, en el proceso de cambio expuesto se puede observar no solamente la carencia del componente científico a la hora de establecer las vías de intervención a la inseguridad y al crimen, sino también la injerencia de actores privados que se aprovecharon de las brechas de la institucionalidad, haciendo, por lo menos en este caso de la seguridad un privilegio y no un derecho.

No obstante, frente a los resultados encontrados se puede aludir al despliegue de un análisis que se encargue de indagarlos, pues en el desarrollo del cuestionamiento del cambio en la política de seguridad se puede encontrar que depende el investigador, el EDCG también puede proveer otro tipo de resultados en el tipo de cambio, llevándonos a cuestionar y a

replantear en la investigación un posible comportamiento nuevo o diferente en los agentes de cambio encontrados, además, de la posible aparición de otros tipos de agente o actores que influyan en el devenir de la institución. Por tal razón, no es inequívoco plantearse un estudio diferenciado en el comportamiento de los agentes y más aún, de su relacionamiento con una variable del EDCG que no se tuvo en cuenta en este estudio, la ambigüedad, la cual llevaría a plantear preguntas como las siguientes: ¿cuál sería el cambio o el tipo de cambio si se utiliza dicha variable?, ¿sería el mismo que se encontró en este análisis?, dejándonos entonces una posibilidad de continuación de rastreo e investigación.

Sin embargo, a pesar de todas las brechas y debilidades encontradas, no se puede pasar por alto el papel de la ciudadanía y de algunos servidores de la administración que en realidad si pusieron su fe y su fuerza para lidiar con un contexto tan deprimente y negro como fue el periodo de 1987-1995, demostrando entonces que Medellín no siempre fue la tierra dominada por los carteles y los narcos, ni la ciudad conducida por las administraciones quebradizas y mediocres, pues es por estos personajes y representantes invisibles que posibilitaron el cambio de una Medellín como la ciudad más peligrosa del mundo a la coloquialmente “Ciudad de la Eterna Primavera”.

“Esta es la eterna de los borrachos filósofos, en la tacita de la jerga, en la eterna de los culebreros y cuenteros. Rebusque con cara de paisa. Esta es la eterna selva con olor a desvare”. (Alcolirykoz, 2007).

6. BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. México D.F: Grupo editorial Siglo Veintiuno.
- Alcaldía de Medellín. (1986). *Plan de Desarrollo 1986-1988*. William Jaramillo Ramos. Medellín, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (1988). *Plan de Desarrollo 1988-1990*. Juan Gómez Martínez. Medellín, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (1990). *Plan de Desarrollo 1990-1992*. Omar Flórez Vélez. Medellín, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (1993). *Plan de Desarrollo 1993-1995*. Luis Alfredo Ramos. Medellín, Colombia.
- Alcolirykoz. (2007). En letras Mayúsculas. *La Eterna*. Medellín.
- Alonso , M., Giraldo, J., & Sierra, D. (2007). Medellín: El complejo camino de la competencia armada . En M. Romero, *Parapolítica. La ruta de expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (págs. 109-145). Bogotá: Cooperación Nuevo Arcoiris .
- Altman, D., & Luna, J. P. (2012). Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 521-543.
- Bedoya Bedoya, M. R. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*(35), 33-58.
- Bozeman, B. (1998). *La gestión pública su situación actual*. México DF: Fondo de Cultura México .
- Buendia Rice, E. A. (2014). Las instituciones y el cambio institucional en México. *Tiempo Económico*, 9(27), 27-40.
- Cardona, M., García , H. I., Giraldo, C. A., López, M. V., Suárez, C. M., Corcho, D. C., . . . Flórez, M. N. (2005). Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias. *Cadernos de Saúde Pública*, 21(3), 840-851.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: Memoria de una guerra urbana*. Bogotá: CNMH; Coporación Región; Ministerio del Interior; Alcaldía de Medellín; Universidad EAFIT; Universidad de Antioquia.
- Dávila, L. F. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. *Revista Pensamiento Penal*, 1-22.
- Dávila, L. F. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad* , 107-121.
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*(30), 107-121.

- Della Porta, D., & Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Ediciones Akal.
- DNP. (28 de Octubre de 1991). Documento CONPES 2562. *Programa presidencial para Medellín y el área metropolitana*. Bogotá D.C, Colombia.
- Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos . En L. Aguilar, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial .
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Fontaine, G. (2015). Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. Presentación del dossier. *Íconos*(53), 11-30.
- Franco, V. L. (2003). Violencias, conflictos urbanos y guerra civil : el caso de la ciudad de Medellín en la década del noventa. En I. P. IPC, *Violencias y conflictos urbanos : un reto para las políticas públicas* (págs. 59-110). Medellín: IPC, Instituto Popular de Capacitación.
- Giraldo Ramírez, J. (2008). Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(5), 99-113.
- Giraldo Ramírez, J., & Preciado Restrepo, A. (25 de Junio de 2015). Medellín, from Theater of War to Security Laboratory. *Stability*, págs. 1-14.
- Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política y gobierno*, 391-415.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 1-12.
- Jiménez, V., & Comet, C. (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2), 1-11.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* . Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, G. (2012). *Medellín, tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y estado. 1975-2012*. Bogotá: Editorial Planeta.

- Martínez Vásquez, A. C. (junio de 2016). Tesis para obtener el título de maestría en políticas públicas. *El cambio institucional en la política pública patrimonial*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*(2), 165-193.
- Mesa, G. (2015). *La cuadra times*. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado .
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.
- Murillo, G., González, C. H., & García, M. (2010). *Cambio Institucional y organizacional. Perspectivas teóricas para el análisis*. Santiago de Cali: Programa Editorial. Universidad del Valle .
- Noreña, H. E. (2007). Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas. *Los paramilitares en Medellín. La desmovilización del Bloque Cacique Nutibara. Un estudio de caso*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia .
- Olaya, C. A. (2016). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1, 41-65.
- Oliveros, J. F. (2012). Trabajo para el Coloquio "Conflicto, Violencia Urbana y Seguridad Humana". *Seguridad y convivencia en Medellín. Análisis de las políticas de seguridad y convivencia en Medellín en el período 1988-2003*. Medellín, Colombia: Semillero de Investigación del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.
- ONU Habitat. (2011). *Libro Blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*. Bogotá: ONU Habitat; Universidad EAFIT .
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey : Princenton university press.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- PNUD. (2010). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Sin ciudad: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PRIMED. (1996). Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín. *Una Experiencia Exitosa en la Intervención Urbana*. Medellín, Colombia .
- Restrepo Riaza, W., Pérez Toro, W. F., & Vélez Rendón, J. C. (2012). Aproximación al estudio de la violencia urbana en Colombia y de la criminalidad homicida en

- Medellín. En M. A. Alonso Espinal, W. F. Pérez Toro, & J. C. Vélez Rendón, *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (págs. 15-52). Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
- Rivas, Á. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En P. Casas Dupuy, P. González Cepero, H. Acero Velásquez, & Á. Rivas Gamboa, *Seguridad urbana y policía en Colombia*. (págs. 82-166). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Roth, A.-N. (2002). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las Políticas Públicas. En A.-N. Roth, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación* (págs. 17-57). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government: A guide to the new government*. New York: Oxford University Press.
- Salas Peña, L. J. (2011). La seguridad pública y su apoyo en políticas públicas. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*(8), 1-12.
- Salazar, C. (1995). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Soifer, H. D. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- Steinmo, S. (2013). Institucionalismo Histórico. En D. Della Porta, & M. Keating, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (págs. 131-151). Madrid: Ediciones Akal .
- Tilly, C. (1992). *Temática sobre la formación de los Estados Modernos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas H, J. G. (2018). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 47-58.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena editores.
- Vélez, J. C. (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. *Estudios Políticos*(18), 61-89.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.