

Irene Piedrahita Arcila. Eliana Sánchez González. Juan Carlos Vélez Rendón | Compiladores

1991

Orden violento y estatalidades en Medellín

Irene Piedrahita Arcila
Eliana Sánchez González
Juan Carlos Vélez Rendón
Compiladores

**Irene
Piedrahita
Arcila**

Antropóloga, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos.

**Eliana
Sánchez
González**

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Claves del Mundo Contemporáneo, Ciudadanía y Política en el siglo XX de la Universidad de Granada, España. Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos.

Juan Carlos Vélez Rendón

Historiador de la Universidad de Antioquia, magister en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Historia de El Colegio de México. Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos.

Grupo de investigación
Hegemonía, Guerras y Conflictos



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
Instituto de Estudios Políticos

Entre la crisis y la transición.

Orden violento y
estatalidades en Medellín.



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos

Entre la crisis y la transición.

Orden violento y
estatalidades en Medellín.

Irene Piedrahita Arcila - Eliana Sánchez González
Juan Carlos Vélez Rendón (Compiladores)



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos

Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos

Entre la crisis y la transición. Orden violento y estatalidades en Medellín.
© Copy Right. Irene Piedrahita Arcila - Eliana Sánchez González – Juan Carlos Vélez Rendón
© Copy Right. Instituto de Estudios Políticos - Universidad de Antioquia

ISBN digital: 978-628-7762-82-4
ISBN impreso: 978-628-7762-81-7
Primera edición: julio de 2025

Diseño de cubierta: Laura Ospina
Ilustración: Laura Ospina
Diseño y diagramación: Rocco Gráficas

Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia
Calle 67 N.º 53-108, Bloque 14-207
Medellín, Colombia, Suramérica
Teléfono: (574) 219 56 90

Correo electrónico: grupo.hgc@udea.edu.co

Impreso y hecho en Colombia /
Printed and made in Colombia.

Este libro fue publicado con recursos de la Estrategia de Sostenibilidad 2020-2021 del Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación -CODI- de la Universidad de Antioquia.

Tabla de contenido

Introducción	ix
---------------------------	-----------

Irene Piedrahita Arcila, Eliana Sánchez González

Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado.....	1
--	---

Irene Piedrahita Arcila, Eliana Sánchez González

Entre el orden deseado y el pragmatismo. Lecturas retrospectivas sobre la Medellín de la década de 1990	27
---	----

Manuel Alberto Alonso Espinal

Auge comunitario, privatización de la seguridad y gestión (violenta) del desorden. Otras «transiciones» en Medellín, 1991-1996	75
--	----

Juan Carlos Vélez Rendón

Una mirada al Programa Integral de Mejoramiento de «Barrios Subnormales» en Medellín (1992-2001) desde el enfoque estratégico relacional.	117
--	-----

Daniel Estiven Patiño Campero

Prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en contextos violentos: estudio de caso del barrio Popular 1 de la Comuna 1 de la ciudad de Medellín (1996-2005) 153

Mariana Díaz Hernández

El proceso de paz de Media Luna-Medellín, con las milicias populares en 1994 187

Víctor Hugo Villacinda Madrid

Narrativas de mujeres en las milicias populares: de la colaboración a la clandestinidad y la organización 223

Angie Tatiana Valencia Larrea

Justicia espacial, otro rostro de las disputas por el orden y el control territorial: la incursión armada de las milicias populares en Medellín 1987-1995 253

Diana Cristina Varela Chacón

Ser y parecer: el sentido autoetnográfico que reside en la encarnación cotidiana del Estado y la voz narrativa de un agente estatal 279

Andrés Felipe Lázaro Parra

Información para la «pacificación»: El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) en medio del milagro Medellín 301

Esteban Palacio Roldán

Planeación de la seguridad y la convivencia en Medellín: Análisis del Plan de Desarrollo 2016-2019 y la Política Pública de Seguridad y Convivencia (Acuerdo 021 de 2015) 329

David Murcia Sánchez, Keren Marín González, Mariana Vélez Cárdenas

Introducción

Irene Piedrahita Arcila y Eliana Sánchez González*

Durante 2015 y 2016, varios de quienes escribimos en este libro participamos en la investigación *Medellín, memorias de una guerra urbana* (2017), financiada por el Centro Nacional de Memoria Histórica en asocio con la Corporación Región, la Universidad EAFIT y la Universidad de Antioquia. Por varios meses recorrimos barrios de la ciudad con el objetivo de comprender las memorias asociadas al conflicto armado en Medellín, los hechos más significativos, los principales impactos y las formas de afrontamiento y resistencia de sus habitantes. Las voces de estos pobladores fueron el insumo central del informe de memoria publicado en 2017, pero también sirvieron de inspiración para ideas de investigación que surgieron después de la publicación del informe.

* Antropóloga, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y estudiante del doctorado en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Glasgow. Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. irene.piedrahita@udea.edu.co

** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Claves del Mundo Contemporáneo, Ciudadanía y Política en el siglo XX de la Universidad de Granada, España, y estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Antioquia. Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. eliana.sanchezg@udea.edu.co

En el trabajo de campo para el informe visitamos el barrio Popular 1 de la zona nororiental de la ciudad. En esta jornada tuvimos una larga conversación con una lideresa comunitaria con más de 30 años de actividades en la zona. Su trayectoria empezó con la labor en la iglesia católica del barrio, participando en convites y jornadas de mejoramiento de las calles e infraestructura. Posteriormente, se unió a la Junta de Acción Comunal y a organizaciones de mujeres del barrio. En las décadas de 1980 y 1990 intermedió e interactuó con diferentes administraciones de la Alcaldía Municipal, los funcionarios y funcionarias de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, los contratistas de algunas empresas de servicios públicos que llegaban al barrio, así como con actores armados que hacían presencia en la zona. Ella recordó esos años como un periodo de intensa negociación, acuerdo y disputa.

En medio de la conversación, la lideresa mencionó que el Estado, aunque escaso, había tenido varias formas en el barrio. Incluso, dijo que los «muchachos», como se refería a los milicianos que lo controlaban cuadra a cuadra, también podían ser Estado: controlaban la vida cotidiana, daban órdenes sobre quiénes podían circular en el territorio, investigaban y sancionaban a quiénes cometieran delitos y, en muchos casos, ejercían justicia por mano propia. Esta conversación y la descripción de la lideresa sobre el Estado en esta zona, fue la inspiración para un proyecto de investigación financiado por la Universidad de Antioquia, y para algunas de las reflexiones que se presentan en este libro.

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*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación —CODI— de la Universidad de Antioquia en su convocatoria 2016-2017, tuvo como objetivo central analizar las formas de configuración de la estatalidad a partir de las disputas por el orden y el control en estos territorios. Metodológicamente, comprendimos al Estado como un objeto de estudio susceptible de ser etnografiado y recordado. Por ello, la memoria como herramienta metodológica y la etnografía como

enfoque para comprender fenómenos políticos, fueron la hoja de ruta de esta investigación (Piedrahita y Sánchez, 2021). Durante varios meses recorrimos nuevamente las calles de estas comunas. Hablamos con ciudadanos dedicados a oficios diversos: tenderos, líderes y lideresas, taxistas, estudiantes, profesores, funcionarios públicos. Exploramos la prensa y archivos de la ciudad para identificar acciones del Estado y disputas por el orden. Mapeamos las zonas de estudio de la investigación para ubicar espacialmente planes, políticas, programas y proyectos. Profundizamos en las acciones de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, pues muchas de las conversaciones y archivos se referían a esta entidad y sus iniciativas y programas. Algunos de estos hallazgos se discutieron en talleres con colegas, lo que permitió alcanzar distintos niveles de reflexión.

Como resultado de este proyecto se publicaron varias tesis de pregrado y posgrado (Lázaro, 2019; Varela, 2019; Villacinda, 2019; Patiño, 2020; Valencia, 2020), así como un artículo general de la investigación en la revista *Estudios Políticos* de la Universidad de Antioquia (Piedrahita y Sánchez, 2021). No obstante, las conversaciones y reflexiones sobre el Estado en Medellín siguieron abiertas. En 2022, un año después de finalizado el proyecto, emprendimos la edición de este libro que recopila algunas reflexiones de la investigación e invitamos a otros investigadores e investigadoras a seguir repensando las formas de la estatalidad en una ciudad como Medellín en la que negociaciones, disputas y acuerdos, forman parte del relacionamiento entre ciudadanos y Estado. La publicación del libro fue posible gracias al apoyo del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos, y financiada por el CODI, respaldos que permitieron consolidar este esfuerzo colectivo y enriquecer el debate académico sobre la estatalidad.

Acá se reúnen reflexiones de investigadores e investigadoras de la ciudad que han explorado diferentes formas de la estatalidad. Algunos de los textos hacen parte de la investigación diseñada en 2016, otros tienen un enfoque de más largo aliento, provenientes de investigadores que han analizado la ciudad y sus problemáticas desde la década de 1990, y finalmente, otro grupo de escritos

es resultado de análisis recientes en los que se revisan planes, programas y políticas desarrolladas por los gobiernos locales. La diversidad temporal de estas reflexiones ofrece una herramienta clave para comprender y analizar la formación de estatalidad en la ciudad, un proceso que no es lineal ni homogéneo. Así, la aproximación a distintas temporalidades permite entender cómo la formación de estatalidad en Medellín se ha forjado en un proceso dinámico, complejo y, en muchos casos, contradictorio.

Si bien los capítulos contienen diferentes enfoques teóricos y metodológicos, existen puntos comunes que es importante destacar. En primer lugar, todos hacen referencia a la denominada crisis de Medellín y a los diagnósticos para comprenderla, mitigarla o refutarla. Algunos textos proponen una reflexión crítica sobre dichos diagnósticos, mientras que otros los utilizan como marco de referencia para analizar la estatalidad en Medellín. En segundo lugar, en los capítulos se exponen distintos rostros o facetas del Estado en la ciudad y, para ello, se retoman los aportes teóricos del enfoque relacional, las configuraciones locales del Estado y su formación histórica, aspectos que se reflejan en los autores citados y en los enfoques analíticos de los autores. En tercer lugar, algunos de los textos son estudios de caso ubicados en tiempos, espacios y gobiernos concretos, mientras que otros ofrecen una perspectiva de largo plazo sobre procesos de negociación, disputa y construcción de la estatalidad. Finalmente, sobresalen dos estrategias metodológicas clave: la revisión sistemática de archivos y las entrevistas en profundidad con burócratas callejeros, siguiendo la perspectiva de Buchely (2015) y Lipsky (2015). Ambas herramientas permiten abordar las distintas facetas de la construcción de la estatalidad en Medellín.

Los y las autoras que contribuyen a este libro provienen de trayectorias académicas diversas. Algunos cuentan con una sólida experiencia investigativa enfocada en el estudio de las tramas del orden y la configuración de la estatalidad en Medellín. Otros, en cambio, empiezan su carrera académica y los capítulos que aquí se incluyen representan sus primeras producciones escritas. Además, hay quienes escriben desde sus experiencias como funcionarios públicos, para ponerlas a disposición de lecturas académicas

sobre la estatalidad. De este modo, el libro se configura como una polifonía de voces que surgen en distintos momentos y contextos, pero convergen en un objetivo común: explorar y analizar las múltiples formas de la estatalidad en Medellín.

Todos los textos reunidos en este libro giran en torno al Estado y la compilación de los capítulos se organizó alrededor de tres ejes temáticos: en primer lugar, la crisis y sus diagnósticos; a continuación, los diversos rostros de la estatalidad identificados por los autores a través de sus estudios; finalmente, se ofrece una mirada hacia el presente, centrada en estudios de la estatalidad en Medellín.

La crisis y sus diagnósticos

Buena parte de los análisis sobre Medellín pasan por diagnosticar lo que varios han denominado como crisis (Vélez, 2012). De acuerdo con quienes la han estudiado, esta ha adoptado múltiples caras, actores y formas, y ha sido entendida desde distintos saberes disciplinares como un asunto coyuntural pero con raíces profundas en factores de largo aliento, así como un fenómeno multicausal. Las reflexiones sobre la crisis, así mismo, han sido objeto de debate en escenarios académicos, políticos y sociales que cada tanto se reactivan en la ciudad. Esto ha puesto el énfasis en la crisis como una manera de explicar la compleja relación entre violencia, orden, seguridad y estatalidad en Medellín. La primera parte de este libro se dedica justamente a pensar dicha relación y a cuestionar o repensar la crisis desde varios ángulos.

El primer capítulo, *Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado*, de Irene Piedrahita Arcila y Eliana Sánchez González, se pregunta por las formas de estatalidad a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, en la que se habla de una crisis social, política y económica de la ciudad. El texto, publicado previamente en la revista *Estudios Políticos* de la Universidad de Antioquia, revisita los diagnósticos de la crisis hechos en esa época, explora las distintas formas de concebir al Estado por parte de actores sociales, políticos y académicos, y examina los efectos de la estatalidad, siguiendo las recomendaciones

del antropólogo haitiano Michel Trouillot (2011) para el estudio del Estado. Este capítulo abre la discusión sobre la importancia de repensar la relación entre crisis y Estado en Medellín, a partir de un análisis descriptivo de tres transiciones o procesos que se llevaron a cabo en la ciudad: una vinculada a la planeación urbana, otra a la participación ciudadana y la última a la intermediación de la violencia por medio de la negociación de los conflictos.

El segundo capítulo, *Entre el orden deseado y el pragmatismo. Lecturas retrospectivas sobre la Medellín de la década de 1990*, de Manuel Alberto Alonso Espinal, se conecta con la última transición analizada por el capítulo anterior y la amplía a través del estudio del pactismo en la ciudad. El autor aborda diferentes formas de la estatalidad moldeadas por la negociación y los pactos, lo que permite ver varios rostros del Estado así como redescubrir la sociedad, sus prácticas, organizaciones, discursos y acciones. Los análisis de la crisis y la búsqueda del orden deseado hacen parte de los argumentos centrales para cuestionar los modelos de ciudad que se han gestado. Así mismo, interroga las formas de cooperativismo, pactismo e intercambio vividos en la Medellín de la década de 1990. Este capítulo es una invitación a repensar la ciudad y, tal como se ve en el texto, pretende aportar a la forma como se leen las políticas locales en la Medellín actual, ofreciendo claves para comprender la compleja interacción entre el Estado, la sociedad y sus instituciones.

El tercer capítulo *Auge comunitario, privatización de la seguridad y gestión (violenta) del desorden. Otras «transiciones» en Medellín, 1991-1996* fue escrito por Juan Carlos Vélez Rendón. El capítulo se propone reflexionar sobre políticas de corte nacional y local implementadas en Medellín en el periodo estudiado, y muestra cómo los auge comunitarios y participativos se entrelazan también con lo que el autor denomina como un modelo ambiguo de seguridad. Las acciones de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana y de los gobiernos locales, así como la puesta en marcha de negociaciones y pactos con grupos armados son centrales en el análisis que hace el autor.

Esta sección sitúa críticamente las conexiones entre los diagnósticos de la crisis a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, y las acciones desplegadas para contrarrestarla, mitigarla o enfrentarla. Así mismo, ofrece un marco analítico para explorar los distintos rostros de la estatalidad que son abordados en los demás textos de este libro. Estas reflexiones, además, sirven como insumo para seguir repensando a Medellín en la actualidad.

Rostros de la estatalidad: una propuesta para comprender al Estado

Los artículos agrupados en este apartado nos permiten adentrarnos en la comprensión de los rostros que adopta la estatalidad en distintos territorios y temporalidades, y en su interacción con actores estatales, grupos armados, pobladores, y organizaciones sociales y comunitarias. Esta sección invita a repensar el Estado desde las prácticas, los discursos y las relaciones que lo constituyen, con un énfasis particular en su manifestación cotidiana y en los denominados efectos de estatalidad. En este sentido, los y las autoras, desde diversas perspectivas, conciben el Estado no como una estructura inmutable, sino como un proceso en constante construcción, negociación y disputa, configurado por dinámicas complejas y contradictorias, que emergen también en la vida cotidiana. Así, el Estado no se concibe como una entidad monolítica que impone orden, sino como una construcción relacional, fragmentada, que se adapta a contextos específicos y a las demandas del entorno social y político.

El capítulo *Una mirada al Programa Integral de Mejoramiento de «Barrios Subnormales» en Medellín (1992-2001) desde el enfoque estratégico relacional*, de Daniel Patiño Campero, ofrece un análisis crítico sobre los efectos de Estado que emergen de las intervenciones urbanas en territorios específicos de la ciudad. El autor explora el diseño y ejecución del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), implementado en Medellín entre 1992 y 2001, y examina cómo generó una serie de efectos derivados de la interacción cotidiana entre los funcionarios del PRIMED y

las diversas fuerzas sociales presentes en los barrios denominados «subnormales». A lo largo del análisis, el autor observa una transición en la implementación del PRIMED, que pasa de intervenciones puntuales y descoordinadas a un modelo más integral. Este cambio implica una modificación en los métodos y estrategias de intervención, y también una redefinición de las relaciones entre los actores involucrados. El artículo ofrece una reflexión sobre dos efectos de Estado: la legibilidad y la espacialización, los cuales, desde la perspectiva del autor, reconfiguran el territorio y crean nuevas formas de interacción social, que involucran tanto a actores estatales como no estatales.

El capítulo *Prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en contextos violentos: estudio de caso del barrio Popular 1 de la Comuna 1 de la ciudad de Medellín (1996-2005)*, de Mariana Díaz Hernández, analiza las estrategias de resistencia y sobrevivencia desarrolladas por los habitantes del barrio Popular 1 frente a la presencia de actores armados, particularmente grupos paramilitares, entre 1996 y 2005. El análisis se enfoca en las prácticas que emergen fuera del marco de la ciudadanía normativa, destacando cómo éstas se configuran a partir de adaptaciones cotidianas frente a las imposiciones de los grupos armados. La cotidianidad adquiere un papel clave en el análisis, pues como argumenta la autora, las prácticas de resistencia y sobrevivencia emergen de las interacciones diarias entre los habitantes y los actores armados. Además, el capítulo explora las relaciones entre los habitantes del barrio, los grupos armados y la institucionalidad, en un contexto caracterizado por altos niveles de violencia, una presencia diferenciada del Estado y una limitada capacidad institucional. En este escenario, los pactos de no agresión y las negociaciones con y entre los grupos armados jugaron un papel importante, transformando las dinámicas de la vida cotidiana en el barrio y permitiendo nuevas formas de interacción social y comunitaria.

El capítulo *El proceso de paz de Media Luna-Medellín, con las milicias populares en 1994*, de Víctor Hugo Villacinda Madrid, ofrece un análisis sobre las negociaciones entre las milicias populares y el Estado colombiano en 1994. El autor describe cómo se tramitó

el conflicto, destacando las complejas relaciones de poder, intereses y tensiones que surgieron durante las distintas fases de negociación. Se exploran los cambios en la negociación a medida que los actores implicados, el contexto político y las relaciones de poder experimentaron transformaciones a lo largo del proceso. En particular, señala cómo la evolución de los actores —tanto del lado estatal como de las milicias— influyó en la estrategia de la negociación, alterando la manera en que se gestionaron las demandas, los intereses y las concesiones. Este enfoque permite comprender cómo el proceso de paz en Media Luna fue no solo un espacio de diálogo y acuerdos, sino también un escenario de tensiones, contribuyendo a una comprensión de un particular rostro de la estatalidad en el marco de un contexto de negociación.

El capítulo *Narrativas de mujeres en las milicias populares: de la colaboración a la clandestinidad y la organización*, de Angie Tatiana Valencia Larrea, aborda el estudio de las milicias populares desde una perspectiva que sitúa a las mujeres en el centro del análisis, un enfoque poco explorado y en gran medida silenciado en las narrativas y estudios sobre el tema. Este capítulo visibiliza el papel de las mujeres en las milicias populares que operaron en la zona nororiental de Medellín entre 1990 y 1994, y muestra cómo las mujeres, lejos de ser figuras marginales, desempeñaron funciones clave en la creación de espacios organizativos y políticos, pues no se limitaron al apoyo logístico ni actuaron como figuras complementarias a los hombres; por el contrario, asumieron responsabilidades fundamentales, para la sostenibilidad y expansión de las milicias. Un aspecto central que se destaca en el análisis es el silencio sobre las trayectorias de estas mujeres, sus experiencias de vida y su participación activa. De este modo, el trabajo enriquece el conocimiento sobre la historia de las milicias populares en Medellín e invita a reflexionar sobre las formas en que las mujeres han sido agentes activos en contextos de violencia, ofreciendo una perspectiva más compleja y matizada sobre su participación en estos grupos.

La sección finaliza con el capítulo *Justicia espacial, otro rostro de las disputas por el orden y el control territorial: La incursión armada de*

las milicias populares en Medellín 1987-1995, de Diana Cristina Valera Chacón. Este capítulo recurre al concepto de justicia espacial para analizar las dinámicas de control territorial, las interacciones entre actores diversos, y las acciones del Estado y de las milicias populares en contextos marcados por la ausencia de políticas territoriales, la desigualdad en el acceso a servicios básicos y las desigualdades urbanísticas. El capítulo examina cómo las milicias populares, pese a ser actores no estatales, desempeñaron un papel fundamental en la configuración de formas de estatalidad en estos territorios. Así mismo, resalta cómo las relaciones entre los ciudadanos, el Estado, los grupos milicianos y las organizaciones locales y comunitarias se forjaron directamente en el desarrollo de la vida cotidiana, evidenciando la complejidad y las tensiones inherentes a estos procesos.

Los capítulos de esta sección ofrecen una perspectiva amplia y detallada sobre las múltiples formas que adopta la estatalidad, evidenciando su carácter relacional y contextual. A través del análisis de intervenciones urbanas, procesos de paz, prácticas de resistencia y dinámicas de género en contextos armados, los autores y autoras exploran cómo el Estado se configura y transforma permanentemente. Estas contribuciones permiten comprender la estatalidad como un fenómeno dinámico que pone en evidencia la complejidad y las tensiones inherentes a su construcción en los territorios abordados.

Una reflexión sobre el presente: la pertinencia de seguir pensando al Estado

Si bien buena parte de los capítulos aquí compilados analizan a Medellín durante los años ochenta y noventa, los tres últimos textos de este libro proponen miradas situadas en el presente. Los autores y autoras analizan distintas perspectivas de los rostros de la estatalidad y, en conjunto con los demás análisis de este libro, nos muestran la pertinencia de seguir estudiando al Estado. En estos capítulos, además, se aprecia el cambio significativo que ha habido en la ciudad en los últimos treinta años, en materia de instrumentos, programas y políticas de acción estatal.

El texto de Andrés Felipe Lázaro Parra, *Ser y parecer: el sentido autoetnográfico que reside en la encarnación cotidiana del Estado y la voz narrativa de un agente estatal*, parte de la experiencia del autor como funcionario público para mostrar el potencial analítico que tiene estudiar al Estado desde una perspectiva subjetiva, cotidiana y auto etnográfica. El texto ilustra las formas de las burocracias callejeras propuestas por Michael Lipsky (2014) y la importancia de la reflexividad y la voz narrativa de quien investiga en trabajos sobre el Estado. Es una invitación a pensar el lugar del sujeto en este campo de estudios.

Esteban Palacio Roldán es el autor del texto *Información para la «pacificación»: El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) en medio del milagro Medellín*, el cual se sitúa en los últimos años de la década del 2010 y en el papel que ha cumplido el SISC en las lecturas sobre la seguridad en Medellín. El papel de la información en la estatalidad en la ciudad es uno de los aspectos centrales del texto, pues justamente el capítulo muestra cómo la recolección, organización y análisis de información sobre seguridad y convivencia en Medellín ha permitido transformar discursos y prácticas en relación con estos temas.

Esta sección del libro cierra con el capítulo *Planeación de la seguridad y la convivencia en Medellín: Análisis del Plan de Desarrollo 2016-2019 y la Política Pública de Seguridad y Convivencia (Acuerdo 021 de 2015)*, de David Murcia Sánchez, Keren Marín González y Mariana Vélez Cárdenas. El texto realiza un juicioso análisis de dicho plan de desarrollo y de la política pública y, a partir de allí, busca ampliar la mirada sobre este tipo de instrumentos y proyectos desde los estudios más clásicos de seguridad. El análisis de los autores es detallado y minucioso, mostrándonos otras posibilidades para la revisión documental y el análisis de política pública.

El conjunto de textos recopilados en este libro constituye un esfuerzo significativo para profundizar en la comprensión de la estatalidad en Medellín y revisar las formas en que tradicionalmente se ha analizado su configuración. Cada capítulo ofrece una mirada particular centrada en sujetos, territorios, acciones, programas, políticas, tiempos y espacios específicos, lo que permite abordar la

complejidad de la estatalidad desde diversos ángulos. A través de enfoques teóricos y metodológicos novedosos, estos trabajos amplían nuestras perspectivas sobre las lecturas que hacemos sobre la ciudad. Los textos nos invitan a repensar las preguntas que le hacemos al Estado, pero también a insistir en la importancia de su estudio, ampliando así el debate sobre la configuración de estatalidad.

Referencias bibliográficas

- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano. El debate sobre las burocracias y el Estado. En: Gupta, Akhil *et al.* *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre, Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2017). *Medellín: memorias de una guerra Urbana*. Bogotá: CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia.
- Patiño, D. (2020). *Subnormales y blindados: selectividad estratégica y efectos de Estado en el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales -PRIMED-, en Medellín (1992-2001)*. (Tesis inédita de pregrado). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Piedrahíta, I. y Sánchez, E. (2021). Rostros de estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para Estudiar al Estado. *Estudios Políticos*, (61), pp. 23-46.
- Valencia, A. (2020). El rostro de las milicias populares: Narrativas de mujeres en las Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP) y Milicias Bolivarianas (MB) (1990-1994). (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia: Medellín.
- Varela, D. (2019). Justicia espacial: otro rostro de las disputas por el orden y el control territorial. (Tesis inédita de posgrado). Universidad de Antioquia: Medellín.
- Vélez, J. C. (2012). Las evocaciones de la crisis. En: Alonso Espinal, Manuel Alberto; Pérez Toro, William Fredy y Vélez Rendón, Juan Carlos. *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 53-86). Universidad de Antioquia.
- Villacinda, V. (2019). Formas de tramitar el conflicto: Proceso de paz entre milicias populares de Medellín y el Estado colombiano, 1994. (Tesis inédita de pregrado) Universidad de Antioquia: Medellín.

Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado*

Irene Piedrahita Arcila**

Eliana Sánchez González***

Introducción

Cuando se realizan investigaciones sobre Medellín uno de los principales focos de atención para las ciencias sociales y humanas son las violencias, particularmente aquellas asociadas al conflicto armado o a los actores del narcotráfico. Diversas posturas, territorios, temporalidades y metodologías han explicado lo sucedido en la ciudad desde la década de 1980. Y si bien hay trabajos que explican violencias sucedidas en años anteriores, la mayoría de los textos al respecto se concentran a partir de esta década. Esos estudios

* Artículo derivado de la investigación *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*, financiada por el CODI, convocatoria 2016 (2016-13077), e inscrita en el grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Una versión preliminar de este texto se publicó en la edición nro. 61 de la revista Estudios Políticos. Ver: DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a02>

** Antropóloga, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y estudiante del doctorado en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Glasgow. Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. irene.piedrahita@udea.edu.co

*** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Claves del Mundo Contemporáneo, Ciudadanía y Política en el siglo XX de la Universidad de Granada, España, y estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Antioquia. Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. eliana.sanchezg@udea.edu.co

han desentrañado las modalidades de victimización que han sido perpetradas en comunas y corregimientos, los actores armados que han hecho presencia, las mutaciones, aprendizajes y reciclaje de algunas de esas violencias, y los impactos y formas de resistencia de pobladores, sectores políticos, organizaciones sociales y académicas ante los efectos de ellas (Piedrahita y Gil, 2017).

Los análisis sobre las violencias en Medellín generalmente cruzan estadísticas de modalidades de victimización, particularmente homicidios,¹ con presencia histórica de los actores armados y con las maneras como los ciudadanos describen el conflicto y sus manifestaciones cotidianas.² En dichos análisis el Estado aparece de diferentes maneras: como un actor que hace presencia en los territorios a partir de sus fuerzas armadas, como aquel aparato que tiene una serie de instituciones, planes, proyectos o programas con incidencia en algunos territorios de la ciudad (Perea, 2014; CNMH, 2017), o como un actor ineficaz, con una presencia precaria o inoperante en sus funciones ideales de asumir el monopolio de la fuerza para controlar territorios, poblaciones y recursos.³ El Estado suele comprenderse como un actor que cojea, que es subsidiario, y sólo en pocos trabajos sus acciones ocupan un lugar de análisis central (Leyva, 2015; Vélez, 2012).

Este artículo analiza los rostros de la estatalidad en Medellín a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, época en la que la ciudad fue diagnosticada con una crisis social, política y económica en la que el Estado aparecía, a simple vista, obnubilado por las fuertes confrontaciones en muchos de sus barrios y las

1 En estudios de las décadas de 2000 y 2010 aparecen otras modalidades de violencia como referentes analíticos. Por ejemplo, las estadísticas que produce el Sistema de Información de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SISC) de la Alcaldía de Medellín desde 2008, incluye datos de extorsiones y robos; también las organizaciones sociales de mujeres y algunos observatorios institucionales aportan datos sobre violencias basadas en género, como la violencia sexual. Estas estadísticas permiten otras formas de comprender la violencia en la ciudad, aunque la modalidad imperante para estudiarla sigue siendo el homicidio.

2 No se incluyeron violencias de carácter intrafamiliar, pues estas exceden el espectro de análisis de este artículo.

3 Esta es la postura clásica expuesta fundamentalmente en escritos de Max Weber y en sus teorías sobre el Estado y la burocracia.

dinámicas de violencia generadas por el narcotráfico. A partir del trabajo de campo y las discusiones del equipo de investigación, se estudia al Estado en una época signada por la crisis y la violencia.

Una de las estrategias metodológicas utilizadas fue la memoria, la cual sirvió para identificar rostros de la estatalidad, los cuales se entienden como aquellos matices que se generan de las interacciones entre ciudadanos y Estado, y de las transacciones por el poder, bien sea a través del uso de la fuerza, de las disputas por el control social y territorial, o de las maneras sutiles y, si se quiere, cotidianas de ejercer el poder sobre un territorio, una población y unos recursos, las cuales no implican, necesariamente, conflicto.

Aproximación teórica y metodológica: memorias de la estatalidad en Medellín

Esta investigación revisó parte de la historia reciente de Medellín a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, particularmente en las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad, que eran epicentros de la llamada crisis de Medellín. En los diagnósticos de la ciudad, se resaltaba la representación dual de los jóvenes como víctimas y victimarios (Riaño, 2006), cifras que mostraban un incremento en la violencia, la versatilidad en las formas de ejercerla y la crisis económica y social de algunos sectores, que de acuerdo con estos diagnósticos generaron prácticas de estatalidad basadas en ejercicios de seguridad acordes con el contexto, pero también un escenario distinto respecto a las formas de interlocución dadas por los procesos de descentralización posteriores a la Constitución Política de 1991 y las negociaciones entre la Alcaldía de Medellín y el Gobierno nacional del entonces presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994).⁴

4 Al respecto, puede verse, por ejemplo, la creación de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana el 17 de agosto de 1990, pero también la expedición del Plan de Acción Social (PAS) en la alcaldía de Omar Flórez (1990-1992).

Para los fines de este proyecto, la mirada sobre ese momento implicó retos metodológicos respecto a cómo comprender al Estado en Medellín treinta años después, cómo entender las respuestas comunes dadas sobre la crisis de la ciudad y cómo analizar desde una perspectiva relacional aquello que sucedía en las interacciones entre los ciudadanos y el Estado, sin caer en una mirada residual sobre lo que hizo dicho Estado en la ciudad en esos años, o bien en la trampa de las explicaciones basadas en las dicotomías presencia-ausencia, Estado-sociedad o realidad-ficción. Esta última dicotomía hace referencia a las discusiones de Philip Abrams (1988) sobre el carácter ideológico del Estado y su célebre afirmación de que el Estado no es la máscara sino lo que está detrás de la máscara. Desde la perspectiva de Timothy Mitchell (2015), esto propone una falsa idea respecto a aquello que debe estudiarse cuando se investiga al Estado, ya que este es lo que está detrás de la máscara, así como la máscara, y por ende el análisis contemporáneo del Estado no puede olvidar la materialidad que lo conforma:

[El Estado] no es un aparato, algo abstracto o metafísico, sino un conjunto de procesos, prácticas y materiales que aparecen en la vida cotidiana de los ciudadanos. La materialidad del Estado reside mucho menos en las instituciones que en los trámites y las relaciones de poder que estos procesos implican, y donde en cierto sentido el poder se desenvuelve (Buchely, 2014, p. 35).

El proyecto analizó al Estado como un campo en el que se disputan poderes y se ponen en juego formas de regulación. Esas disputas son tangibles, pero también ideológicas: «[Dicho] poder de regular y controlar no es simplemente una capacidad depositada dentro del Estado, desde el cual se extiende hasta la sociedad» (Mitchell, 2015, p. 161), sino que es una profunda negociación entre actores que se disputan el dominio y el control del campo estatal. Así, el Estado deja de ser el único actor con capacidad de negociar el orden y de intervenir en el desorden, y por ello «ya no puede ser considerado esencialmente como un actor, con la coherencia, capacidad de acción y autonomía que supone el término» (p. 162),

sino que su carácter unitario pasa a ser disputado por actores con agencia para construir y desplegar prácticas de estatalidad.⁵

Esta concepción del Estado, que deriva de la antropología del Estado y del enfoque relacional propuesto por distintos autores latinoamericanos (Agudo y Estrada, 2011; Agudo y Estrada, 2014; Brachet y Uribe, 2016),⁶ llevó a que en la investigación se analizaran las distintas facetas que adopta el campo estatal en un territorio y en un tiempo determinado. Interesaban, principalmente, los efectos de estatalidad generados por las pujas, negociaciones y transacciones desplegadas por actores sociales de distinta naturaleza (Trouillot, 2011), lo que ayudó a abandonar «la idea del Estado como entidad independiente, ya sea un agente, instrumento, organización o estructura, ubicada aparte y opuesta a otra entidad llamada economía o sociedad» (Mitchell, 2015, p. 182), pero sin que ello implicara entender cualquier acción social como una práctica de estatalidad. Las prácticas son concebidas como aquellas interacciones que se generan entre ciudadanos y Estado, o entre agentes del Estado. Esas prácticas, sobre todo las que tienen mayor envergadura y que sobrepasan las acciones cotidianas del Estado, tienden a generar efectos de estatalidad, es decir, procesos con mayor contundencia en los territorios y en las formas de relacionamiento. Los efectos de estatalidad y sus prácticas subsecuentes suelen generar rostros de estatalidad, que son susceptibles de ser advertidos cuando se miran en procesos de largo aliento, esto es, cuando se revisan con atención las huellas de las interacciones entre Estado y sociedad.

En otras palabras, se siguió el llamado de atención de Mitchell (2015) respecto a que la aparente frontera entre sociedad, economía y Estado existe no solo por un capricho científico, sino que es una división funcional en términos históricos y que, por ende,

5 En esta investigación se identifican actores como los grupos milicianos que operaron en las zonas nororiental y noroccidental, líderes comunitarios que gestionaron a través de juntas de acción comunal y de comités barriales la organización de los barrios, jóvenes preocupados por los liderazgos comunitarios, entre otros. Estos actores desplegaron prácticas de estatalidad que fueron significativas para el análisis.

6 Se destaca lo hecho por la academia mexicana, particularmente El Colegio de México y su doctorado en ciencias sociales.

la comprensión del Estado moderno pasa por entender en qué momentos se afianza dicha frontera:

[El Estado es] un efecto de los procesos rutinarios de organización espacial, acomodo temporal, especificación funcional, supervisión, vigilancia y representación que crean la apariencia de un mundo fundamentalmente dividido entre estado y sociedad o en estado y economía. La esencia de la política moderna no son las políticas elaboradas en un lado de esta división y aplicadas en el otro o moldeadas por este, sino la producción y reproducción de tales líneas de diferenciación (p. 183).

El análisis de los efectos de Estado permitió comprender los matices en las negociaciones del orden y el desorden, y entender las acciones y relaciones de los funcionarios, los ciudadanos y los actores armados desde una perspectiva que va más allá del análisis de políticas públicas. Esto exige una imaginación metodológica que trascienda la lectura textual de los documentos y que comprenda los pliegues de dichas interacciones. De ahí que lo hecho en la investigación no sea un análisis de políticas estatales ni de las instituciones, sino una metodología que se posiciona en la etnografía del Estado y los trabajos de la memoria, en los que las fuentes documentales y orales ocupan un lugar central para comprender las fronteras porosas de dichas divisiones y que posibilitan la identificación de memorias y rostros de la estatalidad.

Reflexiones metodológicas

Esta investigación apeló a la memoria como estrategia metodológica para analizar prácticas de estatalidad en Medellín a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, para comprender cómo la gente recordaba la presencia estatal en sus barrios durante estos años, cómo los funcionarios de las distintas entidades estatales rememoraban sus rutinas y cómo había sido narrada la crisis y la acción del Estado. Ello supuso la consulta de una diversidad de fuentes. Atendiendo a que el Estado no es solo un constructo ideológico, sino también una armazón, estructura

y realidad, la investigación priorizó fuentes documentales en las que se concentró el discurso estatal en la época: planes de gobierno, programas de intervención estatal, leyes, decretos y documentos del Concejo Municipal fueron objeto de revisión por el equipo de trabajo.

La revisión de archivos se hizo a partir de los planes de desarrollo de las alcaldías entre 1987 y 1995. En dichos planes se identificaron los programas y proyectos dirigidos hacia las zonas de estudio. También se revisaron actas del Concejo de Medellín en este mismo periodo, documentos producidos por la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, y leyes y normativas generadas específicamente sobre seguridad. En la revisión de fuentes documentales también se visitó el archivo de la Pastoral Social, debido a la importancia de esta institución en la temporalidad estudiada.

Estos documentos, entendidos como mecanismos de la acción estatal, llevaron a comprender que el Estado:

Es una ficción [...] implica reconocer que se trata de una ilusión bien fundada a partir de procesos de sujeción y legitimación. Es una ficción, una idea, que ha dado lugar a formas estatales bien reales —esto es, a todo un repertorio completo de rituales y rutinas (Corrigan y Sayer, 2007)—, que se encuentran corporizadas en campos burocráticos más o menos estables y duraderos (Muzzopappa y Villalta, 2011, p. 18).

Los documentos en los que se fijaba el Estado a finales de la década de 1980 fueron la fuente para comprender un punto de la estatalidad: aquello que el Estado dice sobre sí mismo. Esto, por supuesto, no reduce al Estado solo a su aparataje jurídico, sino que «muestra las maneras como el Estado imagina que debe ser su presencia» (Piedrahita, 2018, p. 30), haciendo que se revelen intencionalidades y formas de actuación dirigidas a poblaciones, territorios y recursos, en este caso, las zonas nororiental y noroccidental de Medellín —en las que se concentró el accionar de

las milicias populares—⁷ y de programas estatales puntuales como la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, creada para hacer presencia directa en una ciudad en crisis, y cuya primera consejera fue María Emma Mejía.

La revisión de documentos fue acompañada de varias jornadas de discusión del equipo de trabajo en las que, a través de mapas cartográficos y conceptuales, se identificaron actores del campo estatal y territorios de incidencia. Las discusiones mostraron que el diagnóstico realizado en muchos trabajos sobre un Estado que no tenía presencia en los territorios violentos de la ciudad era problemático, pues en la época comenzaban a desplegarse acciones de los alcaldes elegidos por voto popular —instalación de puestos de policía, inversiones pequeñas en arreglo de calles y pavimentación de vías, otrora destapadas, construcción de puentes, entre otras—, acciones del gobierno nacional propiciadas por los efectos de la descentralización —Consejería Presidencial para Medellín— y una serie de alianzas entre actores privados, públicos, locales, nacionales e internacionales —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y agencias de cooperación como la alemana GTZ—, que tenían como objetivo intervenir la crisis, gestionar el *orden* y producir nuevos rostros y efectos de estatalidad.

El trabajo con archivos del Estado fue complementado con entrevistas en barrios de las zonas nororiental y noroccidental, consolidándose como un punto intermedio del trabajo de campo. Se realizaron 21 entrevistas en profundidad y dos entrevistas colectivas. Habitantes del común, líderes de los comités barriales e integrantes de organizaciones sociales gestadas hacia finales de la década de 1980 fueron el público objetivo para estas entrevistas. Se buscó que este público fuera diverso, para garantizar voces distintas sobre lo vivido en el periodo de estudio. Con estas personas fueron

7 Entre otras, las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, las Milicias Metropolitanas de Medellín, las Milicias Independientes del Valle de Aburrá, cercanas a grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), aunque algunas se declaraban independientes (Téllez, 1995).

dibujándose otras relaciones. Aquello afirmado por el Estado en sus documentos fue contrastado con las exigencias sociales que se hacían alrededor de la defensa de la vida y de la gestión comunitaria. Muros de contención para delimitar la vida privada de la pública, gestiones para traer material y pavimentar las vías, marchas y actividades por el respeto a la vida hacen parte de las memorias de los pobladores de los barrios y de las maneras como recuerdan la gestión de la vida social en aquellos años. En ese sentido, el Estado, representado en «el Municipio»,⁸ no estaba distante de la sociedad, al contrario, con él se discutía, se pactaba, se peleaba, se interactuaba para definir el orden y regular el desorden. Estas interacciones fueron fundamentales para comprender que no bastaba con aquello que el Estado dice sobre sí mismo, sino que había que escuchar también aquello que se disputa en el campo estatal.

Las interacciones que producían los habitantes de las zonas nororiental y la noroccidental estaban permeadas por el trabajo social y la lucha obrera que signó la construcción de los barrios. Los recuerdos alrededor del padre Federico Carrasquilla, de los convites para construir canchas, de las exigencias por medio de los sindicatos y las Juntas de Acción Comunal a los dirigentes locales ilustran cómo la gestión del orden en la vida diaria cruza constantemente al Estado y la sociedad: «todo lo que vos ibas haciendo lo encaminabas a acciones de convite, de trabajo conjunto, de trabajo colectivo» (Líder zona nororiental, comunicación personal, 4 de junio, 2018).

En estas memorias sobre la construcción de los barrios y las interacciones con el Estado emergieron recuerdos sobre programas impulsados por la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, uno de los hitos más claros de la presencia estatal en aquel periodo. Algunos de los interlocutores en campo recordaron a María Emma Mejía, primera consejera presidencial, que discutió

8 Varios de los entrevistados, al referirse al Estado, mencionaban el Municipio como la figura que aglomeraba aquello que se comprendía como Estado. En el Municipio se congregaban los políticos, los funcionarios de turno, el alcalde, es decir, aquellas personas con capacidad de injerencia y decisión (Habitante comuna 2, comunicación personal, 3 de junio, 2018; habitante comuna 2, comunicación personal, 4 de junio, 2018; habitante comuna 4, comunicación personal, 3 de octubre, 2018).

con los pobladores, recorrió las calles de las zonas diagnosticadas en crisis e ideó programas de acción estatal que iban más allá de la seguridad. Esto llevó al tercer momento en el trabajo de campo dedicado a *memorias burocráticas*, esto es, a aquellas que emergen de los funcionarios de la época que materializaron buena parte de la acción del Estado y tuvieron como una de sus tareas la interacción cara a cara, cotidiana, con los habitantes de los barrios.

Las entrevistas con funcionarios⁹ de la Consejería Presidencial permitieron identificar otro elemento significativo en las prácticas de la estatalidad: las desplegadas por burócratas callejeros. Estos funcionarios, en su mayoría jóvenes y provenientes de disciplinas como la comunicación social, la arquitectura y el trabajo social, eran los encargados de ejecutar las acciones diseñadas por la Consejería. Bajo una perspectiva de la acción del Estado que no se concentraba solo en la militarización de las calles, los funcionarios empezaron su misión: idearon programas dirigidos a la juventud, como Arriba Mi Barrio¹⁰ y la Corporación Mixta Paisajoven.¹¹ Pensaron intervenciones urbanísticas a través de Núcleos de Vida Ciudadana—Villa del Socorro y Villa Guadalupe—, uno de los ejercicios fuertes de la Consejería Presidencial para Medellín (Dapena, 2003), que congregaran buena parte de la vida en comunidad. Gestionaron estrategias de vivienda por medio del Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (Primed) entre 1992 y 1997 (Primed, 1996). Recorrieron las calles y sobre la base de sus recorridos y conversaciones tomaron decisiones sobre cómo intervenir en los

9 Posada, comunicación personal, 6 de septiembre, 2018; Melguizo, comunicación personal, 15 de septiembre, 2018; Cadavid, comunicación personal, 15 de septiembre, 2018.

10 Programa de televisión muy conocido en la ciudad de Medellín, emitido en la franja de los viernes en la tarde, cuyo público objetivo eran jóvenes desescolarizados. En el programa se contaban historias cotidianas de los barrios de Medellín, se entrevistaban jóvenes, se presentaban algunas iniciativas culturales, económicas y artísticas, y se buscaba generar otras narrativas sobre estas zonas de la ciudad. El programa era presentado por María Emma Mejía, consejera presidencial, y por Alonso Salazar, periodista, luego alcalde de Medellín (2008-2012).

11 Entidad creada en convenio con la GTZ de Alemania. Esta corporación financiaba iniciativas de los jóvenes para la generación de empleo en la ciudad, los capacitaba en gestión de proyectos y asesoraba sus trabajos (Lázaro, 2019).

territorios, esto porque «los trabajos de los burócratas callejeros normalmente necesitan respuestas a las dimensiones humanas de las actuaciones. Ellos tienen discrecionalidad porque necesitan una observación sensible de lo que sucede» (Buchely, 2014, p. 59).

Las entrevistas y conversaciones con exfuncionarios¹² mostraron que, ante los diagnósticos de la crisis, las respuestas estatales no siempre estuvieron ligadas al ejercicio directo de la fuerza o a la persecución de los actores armados presentes en la ciudad,¹³ sino que la presencia estatal apuntaba a una serie de intervenciones que también estaban del lado de la intermediación y la negociación. No era el rostro de un Estado que, ante problemas de violencia, desplegaba únicamente sus fuerzas militares, sino que se mostraba cercano, caminaba los barrios y a partir de esa cercanía y poder de negociación con actores «legales e ilegales» desplegaba su acción y mantenía capacidad de dominación. De acuerdo con Posada (comunicación personal, 6 de septiembre, 2018), se trataba de hacer una suerte de acupuntura: el problema social no se atacaba de frente, sino que se intentaba ir directo a la solución de lo estructural de la crisis.

Por las discusiones que se sostuvieron en el proyecto y por la información recolectada en el trabajo de campo, el énfasis estuvo en las relaciones de negociación que se generaron entre ciudadanos y Estado, y no solo en las relaciones coercitivas o de militarización, debido a que hacia finales de la década de 1980 se abrieron espacios de conversación y de discusión que cambiaron las formas de negociación y de disputa con el Estado. Sin embargo, esto no implica necesariamente una relación armónica con el Estado, sino que materializó la presencia estatal en funcionarios y programas concretos con los que se podía discutir. Desde la perspectiva del

12 Rincón, comunicación personal, 4 de septiembre, 2018; Acero, comunicación personal, 27 de abril, 2019; Flórez, comunicación personal, 23 de noviembre, 2018.

13 En uno de los talleres, algunos participantes manifestaron que la única alusión que podía tenerse del Estado para la década de 1980 estaba dada por las acciones que se desplegaban en relación con el Estatuto de Seguridad Nacional y la fuerza policial; sin embargo, a medida que avanzaba la conversación, fueron emergiendo otras maneras de encontrarse con el Estado (Taller memorias de la estatalidad en Medellín entre 1987-1995 en las zonas nororiental y noroccidental, mayo 12, 2018).

proyecto, la Consejería Presidencial para Medellín y los liderazgos barriales y comunitarios para el periodo estudiado son un hito en las memorias de la estatalidad en la ciudad.

Finalmente, el último momento del trabajo de campo consistió en volver a los archivos para referenciar, por un lado, otras voces que tuvieron un lugar central en la negociación e intermediación entre ciudadanos, agentes del Estado y actores armados, en el que fue central el archivo de Pastoral Social, debido a que sectores de la Iglesia católica, representados por sacerdotes comprometidos con mejorar las condiciones de miseria y de violencia de los barrios de Medellín, y acompañados por ciudadanos que ayudaron a materializar una serie de acciones sociales, fueron un actor central en la negociación de las milicias populares con el Estado en 1994, pero también en las estrategias de sometimiento y pactos de no agresión entre bandas y combos de la ciudad.

Esta manera de comprender el trabajo de campo posibilitó nuevas reflexiones sobre el diagnóstico de la crisis en Medellín, no para cuestionarla pero sí para indagar por las formas diferenciales de presencia estatal en estos años de la historia de la ciudad.

Medellín y su crisis: apuntes sobre la ciudad en la década de 1980

Los diagnósticos sobre Medellín durante la década de 1980 y de principios de la de 1990 se hicieron a partir del concepto de crisis (Vélez, 2012). La academia, las organizaciones no gubernamentales, sociales y comunitarias, la Iglesia católica e instituciones estatales partieron de esta idea para comprender lo que pasaba en la ciudad y, desde allí, plantearon hipótesis interpretativas, políticas, programas y formas de intervención que buscaban explicar y atender a una ciudad violenta, inequitativa y desigual, en definitiva, una ciudad en crisis.¹⁴ Por eso en

14 «Entre el caos y la paz» (Cáritas arquidiocesanas Medellín, Pastoral Social, 2009); «En la encrucijada» (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998); «La ciudad más violenta del mundo», «el gran desorden» (CNMH, 2017).

la investigación fue pertinente volver a preguntarse por los diagnósticos de la crisis para comprender cuáles fueron las lecturas que en ese momento se hicieron de la ciudad, esto en conexión con las formas de despliegue de la estatalidad, pues todo ello configuró también unas formas de comprender al Estado.

A partir de la idea de que Medellín atravesaba por una crisis social, política y económica la descripción y los diagnósticos sobre las causas de esta se intentaron responder preguntas como: ¿por qué ocurre la crisis?, ¿cuándo se suscita?, ¿cómo y dónde se expresa?, ¿quiénes son sus protagonistas?, ¿cuáles son las salidas a la crisis? En esta vía, las respuestas esbozadas apelaron a factores de larga duración o a factores propios de la coyuntura, analizaron el papel que desempeñaron múltiples actores y aportaron lecturas sobre el Estado para explicar los movimientos y transformaciones que ocurrían en la ciudad.

En la perspectiva de los factores de larga duración (Vélez, 2012, p. 61), las lecturas sobre por qué ocurrió la crisis señalaron varios asuntos: por un lado, se argumentó que era el resultado de la desigual configuración socioespacial de la ciudad, la cual se evidenciaba en asuntos como el crecimiento demográfico no planificado y excesivo, la extensión y profundización de la pobreza y la desigualdad, y la precariedad de los canales para atender las demandas sociales (Departamento Nacional de Planeación, 1991). Igualmente, el *Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana*, por ejemplo, argüía la crisis del proyecto regional de la élite antioqueña en tanto «la desaparición de una ética religiosa vigente; la inversión de valores, la ausencia de una ética civil y la debilidad de la familia y la educación como espacios socializadores» (Vélez, 2012, p. 71).

Otros factores señalados aludían a la fragmentada relación entre la nación, la región y la localidad, y a la existencia de espacios en los que había más Estado y territorio que nación; a las limitaciones de la democracia, a las distancias entre el Estado y la sociedad civil, a la precaria preparación y participación política y a la inclinación social a la conformación de grupos de justicia privada.

A la mirada sobre los procesos de larga duración se sumaron elementos coyunturales para explicar el origen de la crisis. Se destacó el narcotráfico como un factor crucial que potenció los problemas y contradicciones que se venían configurando en la ciudad y que permitieron situar el periodo de finales de 1980 y comienzos de la década de 1990 como un momento excepcional en la historia de Medellín (Vélez, 2012).

En medio de la crisis del modelo económico de la ciudad, el narcotráfico irrumpió en la vida social, económica, política y cultural de Medellín, convirtiéndose en un mediador de la vida social y dándole una dimensión inimaginada a todas las manifestaciones de violencia (Restrepo, 1992), lo que estimuló el sicariato, la formación de bandas, el armamentismo y la privatización de la justicia:

Hasta comienzos de la década de los ochenta, en Medellín las violencias asociadas al conflicto armado rara vez se cruzaron con las violencias asociadas al narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, entre 1981 y 1984 se empezaron a presentar entrecruzamientos de esos dos mundos y se volvieron más porosas las fronteras entre las acciones perpetradas por esos actores (CNMH, 2017, p. 169).

Fue así como Medellín se convirtió en el escenario de actores armados de diferente naturaleza ejerciendo distintas formas de violencia: grupos guerrilleros, grupos de milicias, Cártel de Medellín, escuadrones de la muerte como el MAS—Muerte a Secuestradores—, bandas y grupos de sicarios asociados al narcotráfico, organizaciones de delincuencia común, grupos paramilitares, fuerzas militares y organismos de seguridad del Estado.

En general, los diagnósticos encontrados sobre Medellín a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 abordaron un conjunto de problemáticas que pueden agruparse en tres ejes: el primero, referido a las condiciones de pobreza, marginalidad e inequidad; el segundo, al déficit democrático; y el tercero, a la inseguridad. Además, se identificaron una serie de actores que intervenían e interactuaban de distintas maneras en la ciudad y que se configuraron en los actores de la crisis: Alcaldía, partidos

políticos tradicionales, líderes comunitarios, juntas de acción comunal, fuerza pública, milicias, grupos de limpieza social, bandas y grupos asociados al narcotráfico:

Para 1990 Medellín era la capital mundial del narcotráfico, la ciudad más violenta del mundo y una villa donde los problemas de desarrollo urbano habían explotado en la forma más feroz. La más alta tasa de desempleo en el país, la peor concentración del ingreso urbano, barrios surgidos de invasiones sin espacio público ni servicios sociales fundamentales, una ciudad escindida en dos, sin que la vieja ciudad, la del orden y el progreso, hubiera advertido el crecimiento de las llamadas «comunales». Un sistema político en crisis, con una baja participación popular en los procedimientos de elección de gobernantes, y una sociedad en la que todos los elementos de control ético tradicional parecían haberse quebrado en forma casi simultánea [...] una burguesía industrial incapaz de mantener el ritmo de crecimiento económico y a punto de perder el control sobre su propio territorio asediado por el narcotráfico, una dirigencia política reconocida como corrupta y clientelista (Melo, 1995, pp. 25-26).

En relación con las condiciones de pobreza, marginalidad e inequidad, el *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá. Para la consolidación de la Metrópoli* (1985) y el *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana* (1991), por ejemplo, coincidieron en calificar a Medellín como una ciudad rezagada social y económicamente, con un déficit en las condiciones de vida de la población, altos índices de desempleo, un sector educativo inequitativo y de baja calidad; con un alto porcentaje de viviendas de tenencia ilegal e informal, y carente de espacios públicos para el desarrollo de actividades comunitarias (Departamento Nacional de Planeación, Documento 2562 del 28 de octubre de 1991; PRIMED, 1996). El Primed señaló entre los problemas asociados a la formación de barrios:

El 80% de las viviendas que se asentaron hace más de 20 años no han logrado aún su legalización y hoy existen 100 000 unidades ilegalmente asentadas (30% del total). Además, y tras dolorosas experiencias del pasado, persisten hoy en la ciudad 7000 viviendas en zonas de muy alto riesgo, que deben ser reubicadas, y 21 000 viviendas en zonas inestables,

que deben ser recuperadas. Por otro lado, la ciudad, y en particular los barrios más marginados, tienen un déficit significativo de espacios públicos: no existen áreas donde los pobladores puedan desarrollar actividades que permitan crear vínculos de pertenencia ni solidaridad para la participación en la vida de la ciudad (Consejería Presidencial, 1993, pp. 37-38).

En cuanto al déficit democrático de la ciudad, las principales problemáticas encontradas por estudios de diversa naturaleza (Corporación Región, 1990; DNP, 1991; Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998; Ocampo, 2005), señalaban la ausencia de canales y mecanismos adecuados para la participación comunitaria y ciudadana, las prácticas clientelares de partidos políticos y juntas de acción comunal, la desconfianza en las instituciones y, en general, una fractura de la relación Estado-sociedad que impedía el diálogo sobre las problemáticas sociales y la búsqueda de alternativas frente a la crisis:

El Estado entonces ha perdido legitimidad, no solo por su ausencia en múltiples localidades, sino por la impunidad y la corrupción [...] Esto genera una desconfianza de la población en la eficacia y seriedad del Estado para realizar cualquier acción, entre ellas, resolver o mediar en los conflictos, bien sea privados (familiares e interpersonales), laborales, macro-sociales o políticos. La construcción de ejércitos privados entonces surge por la incapacidad del gobierno para ejercer sus funciones, y su legitimación y reivindicación es respaldada por la incapacidad del Estado y su cuestionable forma de gobernar (Ocampo, 2005, p. 16).

Por último, y en estrecha relación con las problemáticas expuestas, los diagnósticos ubicaron el tema de la inseguridad en la ciudad. Buena parte de la literatura sobre este tema se refirió al auge del Cártel de Medellín como un factor determinante para explicar la situación de inseguridad de la época, en tanto este propició la emergencia de nuevos actores de violencia como los sicarios y las bandas, y la generalización de muertes violentas. Sin embargo, el narcotráfico no fue el único responsable (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998):

En la ciudad son muy altos los índices de homicidios y su constante crecimiento supera la dinámica nacional. Mientras en 1988 en el Valle de Aburrá se cometían el 18% de todos los homicidios del país, en lo que va corrido de 1991 ese porcentaje pasó al 30%. El secuestro y la extorsión han golpeado con especial rigor a los pobladores. Entre 1988 y 1990, Antioquia fue la región con el mayor número de secuestros del país, la mitad de ellos en el Valle de Aburrá. Mientras que en el país los casos de extorsión denunciados se incrementaron al 20% anual, en Medellín y su Área Metropolitana crecieron al 45% (DNP, 1991, p. 8).

Las lecturas que se hicieron de la ciudad en materia de seguridad identificaron problemas más allá del narcotráfico, evidenciando otras violencias que afectaban a la población, como la ocasionada por la delincuencia organizada y la delincuencia común, la acción de grupos de justicia privada y la violación de los derechos humanos por parte de los actores en conflicto, pero también se ocuparon de señalar el escalamiento del conflicto armado con la presencia de nuevos grupos paramilitares, bandas, milicias y autodefensas.

De estos diversos diagnósticos de la crisis se derivaron una serie de políticas y programas para enfrentarla e intervenir la ciudad. Tal es el caso de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, institución que, a través del seminario *Medellín Alternativas de Futuro*, promovió la reflexión sobre las principales problemáticas de la ciudad con instituciones estatales, académicos, organizaciones no gubernamentales, empresarios, líderes sociales y comunitarios. Dicha reflexión tenía como propósito «llegar a un consenso sobre el proyecto colectivo de ciudad. Reconocimiento y reflexión sobre los problemas; construcción de propuestas y alternativas para superarlos; concertación y diálogo entre diferentes actores sobre el camino; acción eficaz y eficiente con posibilidad de incidir en las vidas concretas de la población y sus territorios» (Villa, 2019, p. 20).

En el marco de ese diálogo colectivo fueron diseñados un conjunto de planes, programas, proyectos, estrategias de intervención, formas de despliegue del poder e iniciativas dispuestas por agentes estatales. Como ejemplo de algunos de estos

mecanismos institucionales se pueden mencionar: el Primed, los Núcleos de Vida Ciudadana, la Corporación Paisajoven, el Consejo Municipal de Juventud, el Plan de Acción Social, el programa de TV Arriba mi Barrio, las Mesas de trabajo por la Paz, los procesos de negociación con las milicias, la puesta en marcha de pactos para controlar la escalada de violencia, el Programa para la Convivencia Pacífica de Medellín y el Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana.

Rostros de la estatalidad: transiciones y efectos de dominación

La puesta en marcha de planes y programas implicó el relacionamiento entre actores, dando paso a lo que este proyecto denominó *procesos o transiciones* (Trouillot, 2011), para analizar la manera como se intervino la ciudad, los cambios en las formas de intermediación entre quienes fueron los principales actores de la crisis en Medellín, y así identificar posibles rostros de la estatalidad. Para esta investigación los procesos son aquellas transiciones reivindicadas por el Estado como centro de su intervención en la Medellín de las décadas de 1980 y 1990: la planeación como transición hacia un desarrollo zonal, local y comunitario; la democratización como transición hacia la participación social y comunitaria; y la pacificación como transición hacia el fortalecimiento institucional (Lázaro, 2019).

Releer los diagnósticos de la crisis hechos a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 implicó la identificación de formas particulares de definir al Estado en ese entonces. El Concejo de Medellín, por ejemplo, se refirió a un Estado en que se destaca la crisis de los aparatos de justicia y de los organismos de seguridad: «un factor propiciador de la violencia en Medellín era, en términos generales, la debilidad del Estado para cumplir una función de justicia que permitiera canalizar por las vías institucionales el conflicto urbano». En este mismo documento se hacía alusión a un Estado a la deriva, esto es, un Estado que no tenía «una política

definida de seguridad para la ciudad, lo que ponía en evidencia la inexistencia de unos “criterios mínimos”, de unas “orientaciones”, de una “guía ilustrada” para tomar acciones concretas frente a las diversas circunstancias que generaban violencia en la ciudad» (Vélez, 2012).

Por su parte, en el *Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana* se proponía una definición del Estado como disfuncional, expresada en la ineficacia del aparato de justicia, la crisis de la policía y la ineficacia de la ley o inaplicabilidad de la norma, es decir, en la «inexistente capacidad del Estado para reaccionar frente a las acciones “delictivas planificadas”, desarrolladas por el narcotráfico y por las bandas. Mientras que en otras lecturas de la crisis se mencionaba un Estado ambivalente, es decir, «que propende por una intervención social de los problemas, al tiempo que desplegaba un manejo coercitivo de los conflictos» (Vélez, 2012, p. 66).

A partir de la relectura de los diagnósticos sobre la ciudad y su relación con las formas como la gente recuerda la acción del Estado en Medellín, en la investigación se identificaron tres procesos o transiciones que marcan las formas de actuación del Estado ante dichas crisis:

La primera se refiere al paso de una intermediación estatal desde arriba hacia el desarrollo y la planeación zonal, local y comunitaria, para atender las condiciones de pobreza, marginalidad e inequidad —particularmente de las zonas nororiental y noroccidental—. Dicha transición se concretó a través de dos programas específicos: Primed y Núcleos de Vida Ciudadana, cuya finalidad estaba orientada a la transformación urbanística de territorios considerados violentos (Varela, 2019; Patiño, 2020). Los actores involucrados fueron la Consejería Presidencial para Medellín, la Alcaldía de Medellín, algunas organizaciones no gubernamentales, sociales y comunitarias, la Iglesia católica, a través de su programa de Pastoral Social, y algunos empresarios.

Es pertinente destacar que en la década de 1980 en el ámbito nacional y local ocurrieron dos hechos significativos para la

planeación: la ampliación y cualificación de la legislación hacia lo departamental, metropolitano y municipal, con sus correspondientes planes de desarrollo y los procesos de descentralización municipal. El gobierno nacional propuso nuevos instrumentos de desarrollo urbano; legislación sobre ordenamiento urbano —áreas metropolitanas, planes integrales de desarrollo, normas sobre densificación y sobre usos del suelo, medidas de expropiación, catastro, valorización—; y fortalecimiento administrativo e institucional de las entidades distritales, metropolitanas y municipales que tenían que ver con el desarrollo urbano. El énfasis en la legislación, así como el fortalecimiento administrativo e institucional local, daban cuenta, al menos de manera formal, de una apertura hacia procesos de descentralización que otorgaba importancia a los planes regionales y sectoriales.

El mejoramiento del espacio urbano pretendía la generación de procesos de identidad y autorreconocimiento, el fortalecimiento de la justicia y la seguridad pública, la promoción de las organizaciones ciudadanas de diversa índole, la ampliación de las oportunidades educativas, la generación de empleo juvenil y la activación de la vida barrial. Esto a través de intervenciones físicas concentradas en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población.

La segunda transición responde a los diagnósticos de déficit democrático, la cual evidencia el paso de una intermediación clientelista y partidista hacia procesos de participación social y comunitaria. Principalmente, fueron los jóvenes los destinatarios de esta transición, a partir de la creación de Paisajoven, las Casas Juveniles y el Consejo Municipal de Juventud. En estos espacios se buscaba la formación técnica y política de los jóvenes para lograr la institucionalización de la participación a través de la generación de lenguajes formales que le permitieran a los jóvenes negociar con el Estado (Lázaro, 2019). También en el marco de la ampliación de la participación desde la Constitución Política de 1991, la Consejería Presidencial para Medellín propuso una democratización de los espacios comunales, así como la promoción de otros mecanismos de participación que se gestionaban, incluso, alrededor de los Núcleos

de Vida Ciudadana y de las negociaciones sobre las intervenciones del Primed.

Por último, la tercera transición se deriva de los diagnósticos de inseguridad, y señala el paso de una serie de intermediaciones violentas hacia el fortalecimiento institucional y la pacificación. En esta transición hay dos dimensiones: cómo se resuelven los conflictos y cómo se regulan los comportamientos. Algunos de los programas que se generaron para materializar esta transición fueron el *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana* creado en 1992,¹⁵ y el *Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana* expedido en 1994.¹⁶ Desde la Pastoral Social se promovieron pactos de no agresión entre bandas y combos, y las mesas de trabajo por la paz y por la vida. Sin embargo, hay un mecanismo fundamental en esta transición, la negociación con grupos milicianos en 1994 a través de un proceso de paz, que trajo consigo la desmovilización de estos grupos y la creación de la Cooperativa de Seguridad Coosercom en la que se emplearon varias de las personas que entregaron las armas (Valencia, 2020; Villacinda, 2019).

Las negociaciones se dieron con tres grupos: Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias del Valle de Aburrá y las Milicias Metropolitanas. Estas negociaciones se dieron a partir de una alianza entre gobiernos local, regional y nacional, y a través de la intervención de actores clave como la Pastoral Social y la Consejería Presidencial para Medellín. Se trataba de buscar una salida negociada a la acción miliciana (Valencia y Paz, 2015). Para ello se tuvo una zona de distensión en el corregimiento de Santa Elena, se nombraron negociadores por parte de los grupos y del Gobierno,

15 Este plan sirvió de base para la elaboración de la estrategia de seguridad en el Plan General de Desarrollo de Medellín de 1993, y se estructuraba alrededor de los siguientes ejes: coordinación gubernamental en el manejo del orden público; reforma a la Policía; responsabilidad civil en la seguridad; tratamiento del menor delincuente y participación de la comunidad a partir de los Comités Comunales de Convivencia como una estrategia preventiva.

16 El plan se estructuró sobre tres ejes: integración, que suponía concertar voluntades y la promoción social a través del mejoramiento de la calidad de vida; prevención, a través de la formación para la convivencia y la reconstrucción de la ciudadanía; y coerción, a través del despliegue de la fuerza del Estado.

se establecieron garantes y se elaboró un acuerdo de paz con puntos relacionados con la entrega de armas, la revisión de políticas sociales y de reintegración, y la creación de la cooperativa Coosercom como salida económica para muchos de los desmovilizados.

Ahora bien, para una lectura empírica de esos procesos y mecanismos institucionales que permiten ver al Estado como relación social conflictiva, se siguieron las recomendaciones metodológicas de Michel Trouillot (2011), que propone identificar los nuevos sitios y formas de despliegue del poder siguiendo los efectos del Estado. Esos efectos, en términos de este proyecto, son lo que se ha identificado como rostros de la estatalidad.

En la primera transición los efectos desplegados fueron la espacialización de la acción del Estado y su legibilidad a través de la presencia efectiva en barrios de distintos funcionarios públicos dispuestos a negociar con la ciudadanía. En la segunda transición se generó, por un lado, un efecto de aislamiento de un sector de la población susceptible de ser intervenido, los jóvenes. Ellos fueron identificados, desplegando otro efecto que reordenó «esas subjetividades individualizadas en líneas colectivas» (Trouillot, 2011, p. 151), a través de programas de formación juvenil.

La última transición combina los cuatro efectos expuestos por Trouillot (2011): se aislaron a aquellos actores armados con quienes se negoció; se identificaron y reconocieron en tanto grupos colectivos; se hicieron legibles frente al Estado y se produjo un lenguaje y un conocimiento para la gobernanza a partir de la expedición del acuerdo de negociación con las milicias; y finalmente, la espacialización generada a través de una zona de conversación en la vereda Media Luna de Santa Elena y la vinculación de estos actores a la vida barrial y comunitaria propuesta por los mecanismos desplegados en las anteriores transiciones.

Conclusiones

Los mecanismos y procesos llevados a cabo por el Estado en épocas consideradas de crisis generan unas transiciones particulares que, a su vez, producen unos efectos de estatalidad, es decir, posibles rostros de la operación del Estado en momentos y espacios concretos. En el caso de esta investigación, los diagnósticos de la crisis —expresados en factores de larga duración y factores de coyuntura—, trajeron consigo formas específicas de intermediación estatal, las cuales fueron virando, dependiendo de dicho diagnóstico, pero también de aquellos actores con los que se interactuaba. Esto daba un marco concreto al tipo de programa que se generaba y al efecto desplegado.

La crisis en Medellín diagnosticada a finales de la década de 1980 no tuvo pues una sola respuesta estatal, al contrario, las distintas aristas del diagnóstico de esta crisis permitieron abrir campos de negociación diferentes con actores interesados en aquello que se iba a intervenir. Jóvenes, líderes, madres, milicias, organizaciones sociales, Iglesia y agentes estatales encontraron en la transición una ventana de negociación del orden y el desorden que modificó también las formas de acción del Estado para estos años. Así, lo que puede leerse de estas acciones no es solo un proceso de acción-reacción, sino que es un despliegue de mecanismos y efectos que generan formas diversas de control de poblaciones, territorios y recursos.

La posibilidad de identificar estos mecanismos y procesos da cuenta de la pertinencia del enfoque metodológico elegido, en el que se recurrió a la memoria para recuperar experiencias, identificar rostros de la estatalidad, hacer relecturas de los diagnósticos y de las salidas que se encontraron para enfrentar la crisis de la ciudad de las décadas de 1980 y 1990. Se trata de apelar a la memoria para reconstruir memorias de la estatalidad, que den cuenta de las diversas relaciones entre ciudadanos y Estado y, por esta vía, abrir otras posibilidades para la comprensión de los conflictos y problemas sociales que ha vivido Medellín.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology*, 1 (1), pp. 58-89.
- Agudo, A. y Estrada, M. (2011). *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. Ciudad de México: Editorial El Colegio de México; Universidad Iberoamericana.
- Agudo, A. y Estrada, M. (2014). *Formas reales de la dominación del Estado: Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. Ciudad de México: Editorial El Colegio de México.
- Alcaldía de Medellín (1992). *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana*.
- Alcaldía de Medellín (1994). *Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana*.
- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano. El debate sobre las burocracias y el Estado. En: Gupta, Akhil *et al.* *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre, Uniandes.
- Brachet, V. y Uribe, M. (2016). *Estado y sociedad en América Latina: Acercamientos relacionales*. Ciudad de México: Editorial El Colegio de México.
- Cáritas arquidiocesanías Medellín, Pastoral Social (2009). *Desarrollo humano integral con la fuerza del Evangelio* (1963-2009). Medellín.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Medellín, memorias de una guerra urbana*. Bogotá, D. C.: CNMH.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento 2562 (28 de octubre de 1991). Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2562.pdf>
- Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (1993). Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín Primed.
- Corporación Región (1990). *Memorias del seminario Violencia Juvenil: diagnóstico y alternativas*. San Pedro: Corporación Región.
- Dapena, L. (2003). Núcleos de Vida Ciudadana. Racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Departamento Nacional de Planeación (1991). *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*. Bogotá: República de Colombia.
- Jaramillo, A. M.; Ceballos, R.; Villa, M. (1998). *En la encrucijada: conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín: Corporación Región, Alcaldía de Medellín.

- Lázaro, A. (2019). Gobernar lo ingobernable. Mecanismos institucionales y efectos de Estado en la gestión de la población joven de la ciudad de Medellín: la Corporación Mixta Paisa Joven y el Consejo Municipal de Juventud (1995 – 2011). (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Leyva, S. (2015). *La formación de la estatalidad local en Medellín: Una clave interpretativa para entender la arena del conflicto y sus actores en los últimos 30 años*. Medellín: EAFIT.
- Melo, J. O. (1995). Ciudadanía y violencia: algunas notas sobre la experiencia de Medellín. *Boletín Socioeconómico*, (29), pp. 21-36.
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En: Gupta, Akhil; Abrams, Philip y Mitchell, Timothy. *Antropología del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (1), pp. 13-42.
- Ocampo, S. (2005). *La violencia en Medellín y Colombia: iniciativas para la solución del conflicto (1980-2004)*. Medellín: Cideal-Pastoral Social.
- Patiño, D. (2020). Subnormales y blindados: selectividad estratégica y efectos del Estado en el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (1992-2001). (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Perea, C. M. (2014). La muerte próxima: Vida y dominación en Río de Janeiro y Medellín. *Análisis Político*, 27 (80), pp. 3-38.
- Piedrahita, I. y Gil, M. (2017). Lecturas polifónicas sobre las violencias urbanas: Estado del arte sobre investigaciones hechas en Medellín entre el 2010 y el 2015. *Sociedad y Economía*, 32, pp. 147-170.
- Piedrahita, I. (2018). ¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural las Orquídeas. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
- Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín. (1996). *Una experiencia exitosa en la intervención urbana*. Medellín: Primed.
- Restrepo, M. (1992). Medellín: una ciudad en crisis. En: Consejería de Paz para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 309-314). Medellín: Presidencia de la República.
- Riaño, P. (2006). *Jóvenes, memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido*. Medellín: Universidad de Antioquia e INCAH.
- Téllez, A. M. (1995). *Las milicias populares: otra expresión de la violencia social en Colombia*. Bogotá, D. C.: Rodríguez Quito.
- Trouillot, M. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Bogotá, D. C.: Unicauca, Uniandes.

- Valencia, A. (2020). El rostro de las milicias populares: Narrativas de mujeres en las Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP) y Milicias Bolivarianas (MB) (1990-1994). (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Valencia, G. y Paz, L. (2015). Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. *Estudios Políticos*, 46, pp. 263-282.
- Varela, D. (2019). Justicia espacial: otro rostro de las disputas por el orden y el control territorial. (Tesis inédita de posgrado). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Vélez, J. C. (2012). Las evocaciones de la crisis. En: Alonso Espinal, Manuel Alberto; Pérez Toro, William Fredy y Vélez Rendón, Juan Carlos. *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 53-86). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Villa, M. (2019). Medellín de los noventa: escuela y laboratorio social. En: Melo, Jorge Orlando. *Los años difíciles. Medellín en los noventa* (pp. 14-44). Medellín: Lecturas Comfama.
- Villacinda, V. (2019). Formas de tramitar el conflicto: Proceso de paz entre milicias populares de Medellín y el Estado colombiano, 1994. Tesis para optar al título de politólogo. Universidad de Antioquia.

Entre el orden deseado y el pragmatismo. Lecturas retrospectivas sobre la Medellín de la década de 1990*

Manuel Alberto Alonso Espinal**

Medellín es una ciudad agónica. Agónica no porque esté a punto de morir, sino porque ha luchado y sigue luchando por sobrevivir. Muchas son las condiciones que han permitido que esta ciudad sobreviva, que salga de las honduras, que encuentre nuevos caminos, que se mire a sí misma. Pero quizás la que yo quisiera destacar hoy, entre muchas otras, es la capacidad que han tenido las gentes de la ciudad de preguntarse por los asuntos de ella, de proponer salidas, alternativas de futuro, de ensayar caminos.

María Teresa Uribe de Hincapié. Mensaje enviado al Seminario Medellín, ¿Pa' Dónde Vamos?, 2017.

En la actualidad Medellín es «una ciudad agónica» que combina el progreso, la ostentación y el lujo con la exclusión, marginalidad y precariedad de vida de amplios grupos sociales, entre los que se destaca la población migrante. En Medellín coexiste un notable desarrollo infraestructural público y privado con entornos deficitarios en viviendas, agua, saneamiento y vías. La ciudad armoniza la innegable consolidación de la estatalidad local con la presencia diferencial de esa institucionalidad, la captación ilegal

* Este artículo es resultado de investigación del 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*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación —CODI— en su convocatoria 2016-2017 y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, inscrito en la línea de investigación Campo estatal, poder y conflictos del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos.

** Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. Director de la Unidad Hacemos Memoria. manuel.alonso@udea.edu.co

de recursos públicos y la corrupción. En Medellín, la positiva ampliación de la gobernanza democrática cohabita con la presencia de gobiernos criminales que ejercen un alto control coactivo de poblaciones, territorios y recursos; y la expansión del derecho a la ciudadanía y de las organizaciones sociales y comunitarias convive con autoritarismos de múltiple naturaleza, prácticas clientelares y nuevas formas de captura del Estado. Además, la atenuación o acotamiento de muchos de sus conflictos y violencias se ve desafiada por la transformación de viejos actores, el surgimiento de otros y la pervivencia de violencias de múltiple naturaleza, intensidad y dimensión. En el marco de todos estos asuntos, en la ciudad coexiste la percepción de un pasado catastrófico superado, con un imaginario de futuro frágil, incierto y precario marcado por la disolución de algunos de esos consensos mínimos alcanzados en un pasado reciente.

Esa percepción se puso en evidencia, por ejemplo, en 2017, en el Seminario *Medellín, ¿Pa' Dónde Vamos?*¹ En la invitación a dicho evento se anotaba que Medellín se había transformado en las últimas tres décadas, producto de varios factores, entre ellos, una enorme movilización ciudadana en pro de la búsqueda de alternativas a problemáticas colectivas; la puesta en marcha de modelos de gestión y de políticas públicas que atendieron demandas de inclusión, reconocimiento y participación; y la creación de espacios de confluencia y diálogo entre diversos actores en los que fue posible debatir sobre los modelos de ciudad y de región. Los organizadores del evento alertaban sobre la emergencia de problemáticas como la inseguridad, la crisis ambiental, la movilidad, el deterioro del centro, el déficit de participación ciudadana y la reedición de viejas violencias, y llamaban la atención sobre la necesidad de «volver sobre este acumulado, reconocer la naturaleza y magnitud de los

1 El evento se realizó en Medellín el 21 de octubre de 2017 en el Auditorio Comfama de San Ignacio, y fue inicialmente convocado por la Alianza Nororiental, la Corporación Región, el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, el Centro de Investigación e Innovación Social de la Universidad Nacional de Colombia, la Consejería Ciudadana para Medellín, la Casa de la Cultura Confiar, el Centro de Estudios Urbanos y el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT.

problemas que hoy afrontamos, interrogar a fondo los modelos de gestión pública con los que estos se están atendiendo y, de manera especial, visualizar un futuro compartido, deseado y posible para la ciudad» (Universidad Eafit y otros. Seminario Medellín, ¿Pa' Dónde Vamos?, p. 1)

En esa invitación y en el desarrollo de aquel seminario se insinuó una preocupación, una certeza y una añoranza. La primera, relacionada con la irrupción o reedición en Medellín de problemáticas propias del devenir urbano asociadas con la marginalidad, la pobreza, el desempleo, la informalidad, la ilegalidad, la movilidad, la segregación socioespacial, el deterioro del medio ambiente, las migraciones, la inseguridad y las violencias. Por su parte, la certeza señalaba que la ciudad había experimentado, en las últimas tres décadas, momentos de crisis de mayor complejidad y había tenido la capacidad para enfrentarlas, solucionarlas o, por lo menos, atenuarlas. Ella transitó desde la «tragedia» hacia la resurrección (Martin, 2012) o del «gran desorden» hacia la «estabilización del orden institucional» (CNMH, 2017), y había logrado enfrentar con bastante éxito y muchos costos el desafío armado del narcotráfico (1982-1994) y la urbanización del conflicto armado (1995-2005). Finalmente, la añoranza tenía que ver con la necesidad de mirar al pasado para recoger y evaluar las cosas que se habían hecho bien y reeditar aquel proceso de comienzos de los noventa en el cual muchos de sus habitantes se encontraron para pensar *Alternativas de Futuro* para la ciudad.

El objeto de este texto es mirar retrospectivamente aquel proceso, caracterizarlo, subrayar algunos de sus principales logros y esbozar algunas limitaciones. Se argumenta que en la ciudad se desplegaron y superpusieron modelos diferenciales de pactismo, con los cuales se intentó responder a aspectos específicos de lo que se definió, en aquel momento, como la crisis. En su formulación e implementación esos modelos lograron producir un giro en las dinámicas del conflicto en la ciudad, pero dejaron sin resolver o incentivaron pautas de relacionamiento entre ciudadanos y de ellos con el Estado que explican y dan forma a las antinomias expuestas atrás.

Si se mira hacia el pasado se puede afirmar que la capacidad de preguntarse por la ciudad y proponer salidas, se desplegó en los primeros años de la década de los noventa sobre el eje de dos coordenadas: la idea de la crisis y el concepto del pacto. Sobre el primer asunto basta señalar que a lo largo de la década de los ochenta y comienzos de los noventa Medellín experimentó —o tuvo la sensación de experimentar— una profunda crisis (Vélez, 2012) o una coyuntura crítica, entendida como «un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema» (Pasquino, 1997, p. 391) o como «un gran acontecimiento o una confluencia de factores que trastorna el equilibrio económico o político existente» (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 127).²

Sobre aquella coyuntura, la literatura académica, los informes gubernamentales y análisis de origen identifican explicaciones que enfatizan en aspectos estructurales o antecedentes críticos,³ esto es, las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales de larga duración que condicionaron el recurso a la violencia. Con diferentes matices y modulaciones, los estudios advierten que en ese gran cambio en los equilibrios existentes desempeñaron un papel central el crecimiento demográfico acelerado, las condiciones espaciales y la urbanización desordenada —informal e ilegal— (Granda, Londoño y Mejía, 1998; Restrepo y Vélez, 1998); la crisis del modelo productivo y el aumento del desempleo, principalmente entre la población joven; y condiciones sociales

2 Vélez (2012) señala que «la idea de crisis fue difundida especialmente en la prensa escrita, la cual trataba de encontrar explicaciones para los sucesos extraordinarios que afectaban a la ciudad a comienzos de la década de los noventa. Allí se expusieron las versiones de autoridades y políticos locales, las ideas y reflexiones de académicos e intelectuales, todas ellas motivadas por circunstancias específicas y limitadas por las restricciones de espacio propias de los medios de comunicación masiva, pero dirigidas a esclarecer los sucesos de violencia local» (p. 61).

3 Factores o condiciones que existían con anterioridad a la coyuntura crítica, y que se combinan en una secuencia causal con factores que operan durante la misma (Soifer, 2012, p. 1574).

referidas a la pobreza, desigualdad y exclusión (De los Ríos y Ruiz, 1990; Quijano, 2004; Ruiz y Vélez, 2004). Se resalta, además, que esos aspectos estructurales encuentran un terreno abonado por dos condiciones permisivas⁴ centrales: la debilidad del Estado (Giraldo, 2008; Vélez, 2001; González, 1992; Vergara, 2013) y la crisis de valores (Restrepo, 1992; Villa, Jaramillo y Sánchez, 2003; Salazar y Jaramillo, 1992; Riaño, 2006). A esto se suman factores coyunturales desencadenantes de dinámicas y procesos particulares de violencia por parte de actores específicos. Especialmente, se subraya el papel del narcotráfico y su significado para desencadenar mecanismos de reproducción⁵ de la coyuntura crítica referidos a la instauración y fortalecimiento de múltiples ecosistemas transgresores, la generación de ciclos de aprendizaje criminal y la profundización de procesos históricos de privatización de la seguridad (Martin, 2012; CNMH, 2017; Jaramillo, 1993 y 1996; Salazar y Jaramillo, 1992; Medina, 2006; Jaramillo, Ceballos, y Villa, 1998).⁶

En definitiva, los estudiosos señalan que la explicación de la magnitud que tuvo el fenómeno de la violencia en Medellín entre 1987 y 1991 no se agota en el análisis del papel que desempeñaron el narcotráfico, las guerrillas, las milicias y grupos de delincuencia organizada, como tampoco en la simple cuantificación y cualificación de los delitos y las víctimas. Lo experimentado por la ciudad tenía que pensarse, además, reflexionando sobre la historia en la cual se enmarcan los fenómenos violentos, enfatizando en la fisonomía que paulatinamente adquiere el país y la ciudad a partir de 1950. Precisamente, la idea de acordar un nuevo pacto social para la ciudad se encuentra emparentada con este acuerdo sobre la

4 Factores o condiciones que cambian el contexto subyacente para aumentar el poder causal de la agencia o la contingencia y, por tanto, las posibilidades de divergencia (Soifer, 2012, p. 1574).

5 Factores que permiten que el cambio se sostenga en el tiempo, incluso después de que desaparezcan los elementos de la coyuntura que lo impulsaron (Soifer, 2012, p. 1575).

6 Sin el factor narcotráfico, las condiciones permisivas de la debilidad del Estado y de la crisis de los valores no habrían producido por sí solas un gran cambio en los equilibrios existentes. En el mismo sentido, sin las condiciones permisivas de la debilidad del Estado y de la crisis de valores, el narcotráfico no habría producido solo un cambio radical de los equilibrios existentes.

existencia de una situación de crisis o una coyuntura crítica a la que era urgente responder.

En las reflexiones sobre la «resurrección» de la ciudad y la superación de esa coyuntura crítica, los analistas conceden un lugar especial a la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, creada mediante el Decreto del Gobierno Nacional número 1875 del 17 de agosto de 1990.⁷ Este organismo de carácter descentralizado, que dependía directamente de la Presidencia de la República, era el encargado de canalizar recursos del gobierno nacional y de organismos internacionales, y de coordinar acciones de diferentes instancias del gobierno central y local orientadas a enfrentar la crisis de la ciudad.⁸ Según el decreto, el nuevo organismo descentralizado debía identificar, concertar y coordinar la acción de organismos nacionales hacia la ciudad y sus municipios conexos; propiciar mecanismos de concertación entre las autoridades nacionales y locales, y de éstas con la ciudadanía para la unificación de objetivos y la realización de programas que contribuyan a la reconstrucción de la paz en la ciudad y el Área Metropolitana; promover la participación comunitaria en la reconstrucción social y la recuperación de una ética civilista y ciudadana; y facilitar la integración política y social entre el Estado y la sociedad (Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, 1993, pp. 20-23).

Como parte de la estrategia de concertación delineada por ese decreto, la Consejería Presidencial para Medellín convocó a diferentes sectores cívicos y comunitarios de las comunas de la ciudad y el Área Metropolitana para la realización, en el mes

7 La Consejería hacía parte del programa presidencial *Promoción de la Convivencia pacífica en Medellín y el Área Metropolitana*, que a su vez era parte integral de la *Estrategia Nacional Contra la Violencia*, diseñada por el gobierno de César Gaviria en 1991.

8 La Consejería Presidencial para Medellín, materializa las políticas sociales del poder ejecutivo hacia la ciudad y concentra parte de los recursos de inversión social de la presidencia para Medellín. La primera consejera fue María Emma Mejía. La siguió Jorge Orlando Melo, que asumió el cargo en marzo de 1993. Otros consejeros fueron León Darío Cadavid, Margarita María Maya y Jaime Alberto Arrubla. El presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), cambió de orientación de la Consejería y la convirtió en la Consejería para Antioquia. Finalmente, el presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) la cierra en diciembre de 1999.

de febrero de 1991, de los «Foros Comunales y Municipales Alternativas de Futuro para Medellín». En 17 foros,⁹ la Consejería logró dos objetivos fundamentales: a) acercar a las entidades gubernamentales del ámbito nacional y local con organizaciones cívicas y comunitarias en el diagnóstico de la crisis de la ciudad y en la búsqueda de posibles soluciones, y b) promover la idea de desarrollar un pacto social en la ciudad a través de la realización, en septiembre de 1991, del *I Seminario Alternativas de Futuro para Medellín y el Área Metropolitana*, y en agosto de 1992 del *II Seminario Alternativas de Futuro: Antioquia hacia un pacto social*.¹⁰

Sobre el concepto de pacto social

Para precisar el sentido y las formas adoptadas por eso que se denominó el Pacto Social para Antioquia y Medellín, es importante presentar los enfoques teóricos que han tenido como eje de estudio procesos de negociación, compromiso, concertación o pacto. Esto exige establecer la diferencia terminológica entre los conceptos de

9 Nueve foros fueron comunales y ocho municipales. Los primeros agruparon comunas y algunos corregimientos de la siguiente manera: foro uno, comunas 1 y 2; foro 2, comunas 3 y 4; foro 3, comunas 5 y 6; foro 4, comuna 7 y corregimientos de San Cristóbal y Palmitas; foro 5, comunas 8 y 9; foro 6, comuna 10; foro 7, comunas 11 y 14; foro 8, comunas 12 y 13, y foro 9, comunas 15 y 16 y corregimiento de Altavista. Los foros comunales y municipales contaron con la participación de juntas de acción comunal, colegios oficiales, asociaciones de padres de familia, bibliotecas populares, organizaciones juveniles, cívicas y comunitarias y, en menor medida, instituciones privadas. Estos foros cubrieron 16 comunas, tres corregimientos —solo faltó San Antonio de Prado— y la mayoría de municipios que conformaban el Área Metropolitana —solo faltó el municipio de Envigado, que para la época no hacía parte de dicha área—. Participaron 433 organizaciones comunitarias y cívicas, resultando un documento inicial en el cual se especifican 6 áreas de acción —empleo, vivienda y servicios públicos, salud y medio ambiente, educación, participación ciudadana y seguridad—, sobre las cuales debía actuar el gobierno local y la Consejería Presidencial como prerequisite para solucionar la crisis de la ciudad. En total, se presentaron 712 proyectos a realizar por el gobierno local y la Consejería Presidencial. En un intento de racionalización del proceso, de los 17 foros realizados en la ciudad se eligieron 60 representantes para elaborar un documento final en el cual se reducen a 59 las propuestas dirigidas a los entes gubernamentales.

10 En la ciudad se celebraron dos seminarios más: el III Seminario Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín y el Área Metropolitana (noviembre de 1993), y el IV Seminario Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín y el Área Metropolitana (septiembre de 1995).

pacto político, pacto constitucional y pacto social. El primero hace referencia a un acuerdo entre diferentes actores o fuerzas políticas dentro de un contexto determinado, con el objetivo de resolver conflictos y alcanzar consensos sobre un programa de gobierno, una determinada legislación o sobre la gobernanza en general (Lechner, 2014, p. 21). El pacto político busca, fundamentalmente, crear estabilidad y legitimidad en el sistema político en coyunturas muy específicas (Linz, 1990; O'Donnell y Schmitter, 1994). Por su parte, el pacto constitucional o fundacional se define como un acuerdo o consenso fundamental entre diversas fuerzas políticas y sociales para establecer las bases y principios de la constitución o el marco legal. Este pacto generalmente busca representar un compromiso entre diferentes ideologías y grupos de interés, garantizando la estabilidad y legitimidad del sistema político (Habermas, 1998; Nino, 1992).

En la definición del pacto social es posible identificar dos posturas. En primer lugar, las teorías neocorporativistas que definen el pacto social como el acuerdo bipartito entre empresarios y sindicatos, o acuerdo tripartita con la participación del Estado, sobre materias socioeconómicas. Lo subyacente al acuerdo es una situación de emergencia económica a la que hay que dar salida, o la búsqueda hacia el futuro de resultados macroeconómicos referidos, fundamentalmente, al control de la inflación, el manejo de las tasas de desempleo y la concentración de la riqueza (Schmitter, Streeck y Lehmbruch, 1992; Schmitter y Lehmbruch, 1992; Lehmbruch, 1977).

Desde la perspectiva neocorporativista,¹¹ el pacto social puede tener tres sentidos relacionados pero distintos: es una forma no competitiva y no voluntaria de representación de intereses (Schmitter, 1985), un mecanismo de participación en la política pública de asociaciones representativas (Lehmbruch, 1983), o un peculiar sistema de relaciones industriales, esto es, una nueva forma de organización de la economía donde el Estado interviene para controlar y dirigir las actividades privadas (Pahl y Winkler, 1975). Desde el pensamiento neocorporativo, el pacto social puede ser

11 Las categorías y conceptos de la teoría neocorporativista tienen un carácter polisémico determinado por la variedad de enfoques existentes a su interior (véase: Giner y Pérez, 1985). Sin embargo, para los fines de estas líneas se asumen definiciones generales.

definido, entonces, como «uno de los diversos arreglos posibles, a través de los cuales las asociaciones de intereses pueden intermediar entre sus miembros [individuos, familias, empresas, grupos de toda clase] y sus interlocutores [especialmente departamentos del Estado con autoridad]» (O'Donnell y Schmitter, 1994, p. 7), para regular los conflictos de intereses susceptibles de aparecer en la orientación y resultados de la política económica.

La segunda postura hace referencia a la definición del pacto social como la negociación entre grupos sociales organizados de cualquier manera, el Estado, los partidos políticos y los gremios económicos, entre otros, para definir propósitos colectivos que den sentido y orientación a la colectividad social de una entidad territorial determinada (Uribe, 1993^a, pp. 65 y ss). Para Norbert Lechner (1990) el pacto social «expresa la búsqueda de un acuerdo complejo y confuso en el que se sobreponen la restauración de 'reglas de juego' fundamentales, la negociación de un itinerario y un temario mínimo [para el restablecimiento del orden]» (p. 31). Desde esta segunda perspectiva lo subyacente al pacto social es una crisis social —crisis del orden social— y, por tanto, la búsqueda «de la construcción conflictiva del orden social deseado» (Lechner, 1989).

La metáfora del pacto social, entendida como el ideal de concertar la acción de los individuos para la construcción de un orden, aparece en el debate teórico contemporáneo de la mano de las teorías neocontractualistas (Rawls, 1995; Nozick, 1988; Buchanan y Tullock, 1980). Ellas coinciden en afirmar que lo central del pacto social no es la negociación de acuerdos contingentes y puntuales en torno a bienes de naturaleza diversa, sino las dimensiones valorativas fundantes del orden social. En sus diferentes versiones,¹² estas teorías asumen el pacto como un acuerdo racional que apunta a una

12 Estas versiones son: el modelo individualista de James Buchanan, en el cual el pacto tiene como centro servir y garantizar los intereses razonables empíricos de cada individuo en un contexto desigual de derechos y deberes (Buchanan y Tullock, 1980); el modelo libertario de Robert Nozick en el cual el pacto tiene como función establecer un Estado mínimo que se limite a proteger los derechos naturales e iguales de los individuos, esto es, la vida, la libertad y la propiedad (Nozick, 1988) y; el modelo universalista de John Rawls que concibe el pacto social como la construcción de la convivencia social a partir de la definición de principios mínimos de justicia con aceptabilidad general por personas libres e iguales (Rawls, 1995).

solución compartida del problema de la convivencia y, por tanto, como un modo de regulación de las relaciones intersubjetivas en un proyecto de orden colectivo. La finalidad central del pacto social es encuadrar el conflicto real y potencial de intereses particulares, «a través del acuerdo de un conjunto de reglas que fijan aquello que es materia de decisión colectiva y aquello que permanece en la esfera de elección individual» (Rabotnikof, 1992, p. 216).¹³

En cierta continuidad con el neocorporativismo, la teoría del intercambio político (Rusconi, 1985; Pizzorno, 1991) define el pacto social como un proceso en el cual «se negocian bienes de naturaleza diversa, a medio camino entre la economía y la política» (Rusconi, 1985, p. 67). Allí, los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados en varias combinaciones y el Estado. Los bienes intercambiados pueden «ser salarios, ocupación, inversiones, facilidades de crédito o tributarias, etcétera, pero también lealtad política, consenso democrático o simplemente suspensión del disenso activo, postergación de sanciones» (*Ibid.*). En el intercambio político los organismos oficiales y sectores sociales organizados en gremios, asociaciones o grupos con identidades e intereses diversos, acuerdan de forma organizada, razonada y más o menos calculada, un determinado modelo de representación formal de demandas (Rusconi, 1981; Regini, 1983; Bonfiglio, 1988). Tal tipo de prácticas no pueden ser contempladas solamente como un acto deliberado de control estatal sobre la expresión de los intereses de grupos, tanto si se considera al Estado actuando fuera de sus propios intereses institucionales o reforzando los intereses generales de una determinada clase o grupo. Estas negociaciones y compromisos son posibles allí donde existe algún tipo de equilibrio

13 En las teorías neocontractualistas, el pacto social no puede ser concebido como algo real, o siquiera realmente posible, sino como una construcción hipotética que tiene como función ser una idea regulativa. Siguiendo el pensamiento kantiano, los neocontractualistas coinciden en afirmar que el pacto social, «como coalición de cada voluntad especial y privada, dentro de un pueblo, en una voluntad social y pública, [...] no necesita en modo alguno ser presupuesto como un *factum* [...]. Sino que es una mera idea de la razón que, sin embargo, tiene una indiscutible realidad (práctica): es decir, obligar a todo legislador a que dicte sus leyes como si hubieran podido haber surgido de la voluntad unida de todo un pueblo» (Koller, 1992, p. 26).

entre la expresión organizada de las fuerzas de clase y otros intereses que también dividen a la sociedad: de género, étnicos, religiosos, generacionales, de posición, etc.

Desde el enfoque del intercambio político, el pacto social es, en primer lugar, un acuerdo político en el cual se negocian bienes de naturaleza económica —salarios, gastos fiscales, inversión pública—, y de naturaleza inmaterial —sustracción de consenso, derechos políticos y garantías ciudadanas—, en un escenario en el cual los contrayentes dan su apoyo a las actividades de un gobierno que, por su parte, compromete el recurso que posee de manera exclusiva: la autoridad del Estado. En este sentido, a través del pacto social, el Estado compromete autoridad antes de contribuir a reconstruirla. En segundo lugar, es un armisticio razonado entre actores estructuralmente antagónicos que no anula las desigualdades sociales, sino que, compensándolas, las confirma. En este sentido, no es un lugar de recomposición solidaria ni un acuerdo sobre las reglas fundantes de un orden colectivo compartido y deseable por todos los actores de una entidad territorial dada (Rusconi, 1985, pp. 132 y ss), sino una interacción estratégica que funciona como un canal de legitimación e integración social en coyunturas y momentos particulares.¹⁴

La crisis del proyecto de ciudad y la representación colectiva del orden deseado

Una primera connotación de las políticas de concertación implementadas en Medellín en la década de los noventa está

14 Los enfoques que han asumido la metáfora contractualista en América Latina son: a) aquel que piensa el pacto social como una opción de negociación racional compartida por diversos actores para salir del estado de guerra (Flisfisch, 1985 y 1989; De Ipola y Portantiero, 1984), b) aquel que lo asume como la formulación negociada de reglas constitutivas -no necesariamente normativas- de interrelación social, capaces de fundamentar una ética democrática en la cual los actores autolimitan sus reivindicaciones a partir de la adopción de una actitud voluntaria y consciente por la democracia (Portantiero, 1988; De Ipola, 1989; Dos Santos, 1987) y, c) aquel que adopta la metáfora pensando en un referente trascendental —utópico— y un concepto límite que sirve de principio regulativo para poder institucionalizar la realidad social (Lechner, 1989).

íntimamente ligada a la idea de alcanzar un pacto estratégico — un pacto a futuro— que proyectara una solución para aquellos antecedentes críticos de lo que se definió como la crisis. En las memorias de los dos primeros seminarios de *Alternativas de Futuro para Medellín* y en los trabajos académicos que se realizaron en la década de los noventa se afirmaba que, como epicentro del desarrollo industrial del país, Medellín se convirtió, a partir de la década de 1950, en un espacio urbano que canalizaba la migración que producía el fenómeno de la violencia rural o aquella generada por las expectativas de un mejor nivel de vida. Durante esa década y la siguiente, la ciudad tuvo que asimilar una ola social migratoria sin estar preparada para ello (Naranjo, 1992),¹⁵ y la urbanización que produjo, según algunos analistas, se dio con una muy baja institucionalidad, esto es, sin regulación, control y planificación eficaz por parte del Estado¹⁶ (De los Ríos y Ruiz, 1990). El resultado de este proceso fue la consolidación, en la década de los setenta, de una gran dualidad urbana: «por un lado, [...] la ciudad de viviendas en concreto, calles pavimentadas, acueducto, servicio eléctrico; y por otro, en contraste, una ciudad ruralizada, con casas de cartón, sin acueducto, sin calles y en general carente de servicios y con las más altas tasas de densidad poblacional»¹⁷ (De los Ríos y Ruiz, 1990, p. 31). Para algunos analistas, uno de los resultados de esa acelerada urbanización fue la acumulación de un conjunto de conflictos que no se canalizaron ni fueron pensados por el proyecto político, económico y socio-cultural sobre el cual se pretendía edificar la

15 En el período intercensal 1951-1964, Medellín pasó de 358.189 a 772.887 habitantes. En 1938 tenía 168.266 habitantes y en 1973 serán 1.122.099. Cfr. DANE. *XIV Censo Nacional de Población*.

16 La figura del Estado en la ciudad se materializaba en un Alcalde Municipal, elegido popularmente desde 1990, y el cuerpo administrativo que él preside; el Concejo Municipal y, finalmente, la Fiscalía Regional y los cuerpos de investigación y control de la Policía Metropolitana. En este capítulo, al hablar del Estado se hace referencia a esa dimensión local.

17 En Medellín, se podía constatar la configuración de dos modelos urbanos profundamente diferenciados. En primer lugar, el conformado por aquellos asentamientos normatizados y planificados, correspondiente al valle y, en segundo lugar, los que se caracterizan por modalidades de poblamiento espontáneo e ilegal, correspondiente en muchos casos a las zonas de ladera.

ciudad. Conflictos que explotarán con gran virulencia durante la década de 1980, convirtiendo a la ciudad en una de las más violentas del planeta. Esas crisis de valores o la pérdida de la capacidad cohesiva del «ethos antioqueño» (Uribe, 1990^a), aparece como una condición permisiva central en el desencadenamiento de la violencia.

Uribe (1990^a), Restrepo (1992) y Mejía (1992) entre otros, afirmaban que la urbanización desde los años cincuenta rompió con el sistema identitario que definió el perfil sociocultural del medellinense. Desde muy temprano, la región antioqueña —de la cual Medellín es su capital— se definió como un espacio particular y concreto, inscrito en el conjunto de valores y prácticas sociales de lo que se ha llamado «la antioqueñidad».¹⁸ Este proyecto, que tuvo un contenido esencialmente práctico y fue convertido en legislación y en instituciones, cohesionó a la sociedad, y la integró cultural y políticamente hasta mediados del siglo XX, cuando entró en crisis (Uribe, 1990^a, p. 107).¹⁹ María Teresa Uribe señala que este proyecto, por su carácter esencialmente económico y restringido —en el sobrevivían los más audaces, los más capaces y los más hábiles—, si bien creó un referente imaginario que suplía las deficiencias de la precaria identidad nacional «consolidando lazos de cohesión e integración social—, también creó diferenciaciones graves al excluir económica, social y políticamente a todos aquellos que no lograron articularse orgánicamente al modelo económico mercantil» (1990^a, pp. 108 y ss).

La conclusión de los análisis sobre la crisis de la ciudad señalaban, entonces, que como consecuencia de la rápida urbanización, la ampliación de las capas medias, el aumento de la demanda y cobertura

18 Este conjunto de prácticas y valores, por tener una expresión territorial muy concreta, se enmarcaban no sólo no en el ámbito de lo nacional y del Estado, sino que en muchos aspectos reñían con este ámbito —como lo demuestran las diversas propuestas independentistas que, aún hoy, promueven los políticos locales—.

19 En esencia, el ethos sociocultural antioqueño se estructura a partir de tres dimensiones básicas: la económica, que intentaba crear las bases sólidas para el modelo mercantil especulativo de la élite de la ciudad a través de la valoración del trabajo, la astucia y el enriquecimiento individual; la éticocultural, que recalca el papel de la familia y del orden religioso como base del orden social y; la política, que destacaba el papel de las redes parentales, las compañías comerciales y las sociedades de negocios como mecanismos de control social (Uribe, 1990a, pp. 109 y ss).

educativa en estas capas, la acelerada secularización de la sociedad y algunos factores externos como el influjo de la revolución cubana, la mayor presencia de las masas populares en la escena política y los cambios que se venían dando dentro de la Iglesia Católica, en el transcurso de las décadas de 1970 y 1980 se hicieron inoperantes los viejos referentes a través de los cuales se canalizaban y expresaban —así fuera mal— los conflictos y tensiones de la sociedad; todo esto, en un contexto en el cual el uso recurrente de la violencia estructuró —o desestructuró— lo político y lo social debido, entre otros asuntos, a la precariedad del Estado y la fragmentación y el desdibujamiento de la esfera de lo público.

Un componente central del modelo de pactismo y concertación impulsado en Medellín a comienzos de la década de 1990 está asociado a este diagnóstico de la crisis en el cual se articulaba la idea de la urbanización acelerada, la exclusión económica y social de grupos poblacionales, la debilidad del Estado y la crisis de valores. Por eso, en el marco del seminario internacional *Alternativas de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana*, el pacto social se entendía como pacto estratégico o como proceso social de concertación que, a partir de la identificación de los elementos estructurales de la crisis de la ciudad, debía resolver los retos presentes diseñando un futuro común, de manera democrática y participativa. Al respecto, los integrantes del Comité Académico del Pacto Social señalaban que este debía ser:

Un proceso social que de manera democrática y participativa trata de resolver los retos del presente para diseñar un futuro concertado. [Él debía tener] una clara dimensión pedagógica, pues se trata de un aprendizaje colectivo, a través del cual será posible fundamentar una verdadera cultura democrática [y, en tal sentido], debía obtener compromisos de largo plazo sobre estrategias de futuro relacionadas con el modelo económico, la estructura política y territorial, y los valores ético-culturales (Comité Académico, 1993, p. 51).

En esta primera idea del pacto social se destacan dos aspectos: en primer lugar, la pretensión subyacente en él de recuperar la utopía como concepto límite o referente trascendental, es decir, como

elemento constructor del imaginario social que se requiere para poder institucionalizar y dar forma a un orden social (Lechner, 1995) y, en segundo lugar, su proyección como mapa de orientación para enfrentar la crisis de la ciudad a través de la elaboración contractual de rutinas (Flisfisch, 1984), es decir, mediante formas de interacción política que tenían como finalidad representar colectivamente un deber ser social deseable.

Como estrategia de construcción del orden colectivo, el pacto social para Medellín se planteaba, fundamentalmente, como un referente utópico que, a través de la apropiación o invención de un futuro pensado, debía servir para transformar la realidad actuando sobre ella a partir de los propósitos comunes a construir —como un imaginario que define el sentido de la sociedad a edificar—. En esta primera idea, el pacto social aparece como «un proceso de concertación y negociación de gran alcance y sin definición temporal que tiene como finalidad consolidar un proyecto colectivo de ciudad, sobre la base de la definición de intereses generalizables a través de los cuales sea posible establecer formas estables de integración social y cohesión ciudadana; es decir, referentes éticos y culturales» (Uribe, 1993^a, pp. 74-75).

La realización de los dos seminarios para pactar alternativas de futuro para Medellín tuvo resonancias simbólicas y prácticas muy importantes. En una ciudad fragmentada y fracturada, representó la confluencia de múltiples sectores y actores para pensar la ciudad, mirar al pasado, llegar a acuerdos y buscar salidas a la crisis. En palabras de María Teresa Uribe (1992):

[...] Allí estaban reunidos, por primera vez en la historia de la ciudad, actores sociales de muy diverso carácter y representatividad pública, sentados frente a frente, mirándose a los ojos y reconociéndose como interlocutores válidos, capaces de discurso y de acción, y como coparticipes de una historia colectivamente vivida a la que era necesario cambiarle de rumbo y de sentido. Todos estaban allí, aun fragmentados y atomizados, dueños de sus miedos y sus fantasmas, de sus reclamos y justificaciones, de sus terrores y celos, pero confundidos en un propósito común: buscarle alternativas de futuro a una ciudad doliente y estigmatizada, después de décadas de oscuridad y silencio (p. 11).

En un contexto de miedo y retraimiento de los habitantes de la ciudad hacia el ámbito de lo privado por las magnitudes que alcanzó la violencia, la idea de concertar un nuevo pacto social tuvo la virtud de recrear, aunque fuera simbólicamente, el derecho de los actores sociales y comunitarios para hacer uso de la palabra y pronunciarse sobre asuntos concernientes a la vida política y sobre aspectos que afectaban su entorno social inmediato. Desde la perspectiva de la ética discursiva, que asume lo público como ese ámbito diferente a la esfera estatal, en el cual tiene lugar la deliberación colectiva de los ciudadanos sobre el orden social, es posible afirmar que el diálogo que se desplegó en la ciudad alrededor de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, fue un elemento potencialmente redefinidor de lo público «societal», al reforzar una amplia «red de procesos comunicativos, autorregulados y sostenidos por organizaciones fluidas y horizontalmente interdependientes» (Rabotnikof, 1995, p. 58), que tenían como objetivo llegar a acuerdos en torno a las posibles vías de solución de problemas de interés general.

La aparición en los diagnósticos de la crisis de la ciudad de argumentos que señalaban la crisis de valores y el agotamiento del ethos de la antioqueñidad, condujo a los impulsores de la concertación social a pensar la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre los «referentes ético-culturales integradores y cohesionadores, que [debían servir] de guía para la acción social y para la elaboración de reglas para la convivencia» (Uribe, 1992, p. 15).²⁰ Sin embargo, esos diagnósticos no coincidieron sobre los sentidos que tenía esa crisis de valores ni acordaron rutas y procesos de formación ciudadana que se debían implementar para resolverla. En trabajos académicos de la época la reflexión sobre el marco cultural se desplegó sobre dos ejes: la desestructuración del modelo de la antioqueñidad (Uribe, 1990^a), y la fractura de un universo cultural que se ajustaba con la identificación hacia

20 Muchas voces pusieron en el centro del debate la necesidad de una nueva ética pública e impulsar nuevas pedagogías ciudadanas. Véase, por ejemplo, Mejía, 1992; Arango, 1992; Velásquez, 1992; y Restrepo Ríaza, 1992.

modelos de éxito determinados por el dinero y el poder. Desde esta segunda perspectiva, habría ciertos rasgos de la «cultura paisa» que creaban una «predisposición» hacia el modo de ser mafioso (Salazar y Jaramillo, 1992; Ortiz, 1991). En dichos trabajos se insinuaba, pero no se profundizaba, que la crisis de la ciudad tenía que ver con una exacerbación distorsionada de algunos de los valores que daban forma al ethos de la antioqueñidad y no con la desaparición de esos valores.

La mirada retrospectiva sobre el cambio experimentado por la ciudad desde la década de los noventa y el balance sobre las continuidades y reediciones de algunos de sus problemas en el nuevo siglo, permite inferir que esa transformación se realizó en el marco de una matriz cultural vieja, añeja y agotada, que exacerbó algunos de sus componentes moralizadores y no encontró un sustituto ético —unas instituciones comunes— que sentará las bases culturales y los cimientos de un referente más liberal, democrático y, si se quiere, agonista. Medellín concertó, implementó y desarrolló acciones y cambios impulsados desde el ámbito nacional y local, y logró una transformación profunda de algunos elementos determinantes de su crisis. Sin embargo, esas transformaciones no se acompañaron de una nueva matriz cultural y se hicieron a pesar de, o acompasadas con, una trama cultural en la que se siguen hibridando algunos de esos valores fundantes y las manifestaciones distorsionadas y más o menos novedosas de ellos. La defensa de la tradición y del valor de la autoridad, con su impronta de conservadurismo político; la exaltación de los valores familiares, con su alta dosis de patriarcalismo; la valoración del trabajo y el enriquecimiento individual, con sus tintes de astucia, osadía y viveza; el papel de las redes políticas, como mecanismos de control social y acceso a las políticas estatales; y la privatización de lo público, con sus inocultables cotas de corrupción y apelación a formas privadas de seguridad, siguen siendo uno de los pegamentos centrales de la idea del orden social que defienden hoy muchos habitantes de la ciudad, en un ambiente deformado, en el cual se inmiscuyen tonalidades de una «cultura mafiosa» (Salazar y Jaramillo, 1992), abierta a todo tipo de transacciones, imposiciones,

intransigencias, intolerancias, bravuconadas y polarizaciones. En ese contexto, hoy se van posicionando visiones simplificadoras y empobrecidas de la realidad social y se produce una reestructuración de la política bajo categorías binarias y excluyentes del orden o el desorden, la seguridad o la inseguridad, la izquierda o la derecha, la guerra o la paz.

La necesidad de responder a problemáticas sociales y económicas apremiantes y específicas, hizo que en Medellín la reflexión acerca del futuro deseado cohabitara con el cálculo de oportunidades dadas; esto colocó en un segundo plano la posibilidad de cuestionar las bases culturales y la cultura política que debía servir de sustento a una nueva ética pública, entendida ésta como el diseño de «instituciones comunes» (Gray, 2001), que nos indiquen las formas de un convivir y estar con el otro, sin pasar los límites que exige el respeto al pluralismo de valores, la libertad individual y la búsqueda de la convivencia pacífica. Es innegable que Medellín reestructuró las relaciones entre el Estado y la sociedad; le apostó al urbanismo social, fortaleció la sociedad civil, desarrolló múltiples pedagogías ciudadanas (Martín, 2012; CNMH, 2017), creó institucionalidad estatal y modificó las formas de intervención oficial, pasando a lo largo de tres décadas de una estatalidad ausente o prestada a una mayor centralidad institucional del Estado local (Leyva, 2010). Sin embargo, esos cambios —que son notables y exaltables, porque permitieron la «resurrección» de la ciudad—, se quedaron cortos a la hora de consolidar una ética pública más democrática, liberal y pluralista. Ante la ausencia de este proyecto ético, en la Medellín de hoy todavía están presentes las trazas de un arraigado tradicionalismo cultural, que tolera de mala gana las disidencias y los desvíos; un fuerte conservadurismo, que celebra las tradiciones y ve como amenaza cualquier exhortación al cambio; un marcado autoritarismo político, que invoca la mano dura, el castigo ejemplarizante y la política retaliativa; un soterrado antiliberalismo político, que intuye profundas amenazas en el respeto a la libertad de los otros; un anarquismo social con tintes liberales, que esquivo la ley y privatiza lo público; y un liberalismo económico, que exalta

hasta el cansancio las virtudes económicas del mercado y el sálvese quien pueda.

La opacidad del Estado y la sociedad: intercambio político y negociaciones pragmáticas

En el *I Seminario Alternativas de Futuro para Medellín y el Área Metropolitana*, en septiembre de 1991, se discutieron los resultados de los foros realizados en la ciudad a lo largo de ese año y se presentó un conjunto de estrategias que, en el largo plazo, debían conducir a la solución de la crisis de la ciudad.²¹ A partir de esta fecha se instauró la idea de lograr un nuevo pacto social como estrategia para superar la crisis.²² Ese pacto, que intenta cristalizarse en agosto de 1992 en el marco del *II Seminario Alternativas de Futuro: Antioquia hacia un pacto social*, se concibe como un proceso continuo y acumulativo de experiencias de concertación que, en el mediano plazo, debían dar salida a aquella coyuntura crítica de la ciudad a través de la consolidación de una nueva política de gestión pública estructurada alrededor del eje de la participación y la concertación comunitaria y ciudadana.

El pacto social se pensó inicialmente en una doble dimensión. En primer lugar, tal como se mostró en el anterior apartado, como un pacto estratégico que, inscrito en la dimensión futuro-presente, debía dar forma a un compromiso político continuado entre actores sociales diversos para definir propósitos colectivos que fueran susceptibles de generalización y orientaran las acciones y comportamientos de los integrantes de dicha colectividad social en lo público. Al respecto, María Teresa Uribe (1993^a) advertía que un

21 En este seminario participaron 550 representantes de organizaciones cívicas y comunitarias de la ciudad. Igualmente, representantes de gremios económicos, de oenegés, del gobierno local, de organismos de la fuerza pública y de universidades de la ciudad.

22 El proceso de Pacto Social en la ciudad debe ser pensado en el contexto creado por la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y por la expedición de la Constitución Política de 1991, en la cual se consagran amplios mecanismos de participación ciudadana. Igualmente, debe ubicarse en el contexto de la Estrategia Nacional contra la Violencia promulgada por el Gobierno Nacional el 18 de mayo de 1991.

pacto estratégico era «esencialmente apropiación de futuro; es decir, de aquello no devenido, de lo virtual, desde donde se transformaría la realidad actual reactuando sobre ella; reactuación que estaría dada por los propósitos comunes a construir» (p. 72). En segundo lugar, como un pacto programático que, bajo la dimensión pasado-presente, debía concertar y dar solución a problemas estructurales y coyunturales originados en un proceso histórico complejo y desigual, y cristalizado en una situación crítica que ameritaba intervenciones rápidas, eficientes y puntuales. En la perspectiva de Uribe (1993a) los pactos programáticos «no son en sí mismos proyectos de futuro porque no tienen la dimensión de lo colectivo, de lo común, y de lo público» (p. 73), y de ellos no necesariamente derivan propósitos que integren, identifiquen y otorguen un sentido político a las acciones que se desarrollan en un conglomerado social.

En relación con esta segunda dimensión, la otra condición permisiva central en la crisis, sobre la que llamaron la atención analistas de la época, fue la debilidad del Estado (Pécaut, 1989; González, 1992; Uribe, 1993b). En sus argumentos, advertían problemas relacionados con la existencia en la ciudad de espacios con una presencia significativa del Estado en términos de la consolidación de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y el desarrollo de una legalidad debidamente sancionada tanto territorial como funcionalmente, que coexistían con otros espacios con un alto nivel de penetración territorial del Estado local pero una baja presencia desde el punto de vista funcional y, espacios con niveles muy bajos o nulos en ambas direcciones.²³ En relación con este asunto, Daniel Pécaut (1989) afirmaba que buena parte de las violencias colombianas, de ayer y de hoy, no se debían tanto a los excesos de un Estado omnipresente y autoritario, sino a los espacios vacíos que ha dejado en la sociedad (pp. 22-23). El Estado,

23 En los últimos se subrayaba el alcance limitado, territorial y funcionalmente del Estado en su dimensión organizacional-burocrática, legal e ideológica. La primera de estas dimensiones hace referencia al Estado como un conjunto de burocracias con capacidad para cumplir con sus obligaciones en el marco de una eficacia razonable; la segunda simplemente remite a la eficacia de la ley y, finalmente, la dimensión ideológica del Estado, hace referencia a la credibilidad del alegato de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones por una cierta concepción del bien común, esto es, el alegato del Estado como posible creador de un orden (O'Donnell, 1993, p. 71).

entendido como ese conjunto de relaciones sociales y de poder que establece en el plano de lo real y lo simbólico un orden en un territorio determinado, mediante un sistema legal que es garantizado coercitiva e ideológicamente —sobre la base de la existencia de normas y expectativas más o menos estables—, no operaba en Medellín como un modelo admitido, acatado y reconocido por muchos de sus habitantes debido a la gran cantidad de espacios vacíos que producía su acción. En la explicación de la crisis de la ciudad se afirmaba, entonces, que la ausencia total del Estado en unos casos, o su presencia tergiversada en otros, limitó en muchos lugares —no siempre marginales y periféricos— la consolidación de una relación de complementariedad con un orden legal, social, político y cultural mínimo,²⁴ en el cual fuera posible garantizar que el juego de las diferentes interrelaciones de los sujetos sociales, sus demandas y conflictos, se tramitaran a través de los canales legales establecidos por el Estado (Uribe, 1990b y 1993b).

María Teresa Uribe señalaba que con un Estado precario y una identidad nacional que al pasar por el cedazo de los partidos políticos y la iglesia católica dejaba poco espacio para las representaciones de lo público, apareció la violencia como elemento estructurante del orden social y político (1990^a). En la segunda mitad del siglo XX, con el cambio en las tramas económicas y sociales que trae la acelerada urbanización, modernización e industrialización del país, el equilibrio entre violencia y política empieza a romperse, y la primera, además de contribuir a la desestructuración —deconstrucción— de la segunda, se convierte en eje central del acelerado proceso de fragmentación, atomización y ruptura del tejido social.²⁵ La masificación de la violencia, expresada durante esa década en la multiplicación y

24 Al hablar de un orden no se hace referencia a uno igualitario y socialmente imparcial, sino a la configuración de relaciones sociales sobre la base de normas compartidas y legalmente garantizadas y a la existencia de expectativas estables en un territorio dado (O'Donnell, 1993).

25 El paso de la violencia como elemento estructurante de la política y del orden social, a la violencia como elemento desestructurador de estos órdenes, está marcado por el surgimiento, en la década de los sesenta, del movimiento insurgente y de formas de poder privado que actúan a la sombra de los organismos de seguridad del Estado, y por el surgimiento en los años ochenta del narcotráfico, la delincuencia organizada y múltiples contrapoderes y parapoderes que asumen como suyo el monopolio de la violencia.

magnificación que adquiere el fenómeno con la irrupción de nuevos actores y la ampliación de prácticas delincuenciales, polarizó y fragmentó a lo social, destruyó parcialmente el universo político para la resolución de los conflictos y pulverizó la dimensión pública del Estado en uno de sus componentes fundamentales: el uso del monopolio legítimo de la violencia. Para los analistas de la época, el resultado final de estos procesos fue el florecimiento de nuevas dinámicas de exclusión que terminaron por debilitar, hasta niveles graves, los pocos canales de interacción y resolución de conflictos existentes entre el Estado y la sociedad (Mejía, 1992).

Libardo Sarmiento Anzola (1993) afirmaba que algunas de esas dinámicas de exclusión se manifestaron, a finales de la década de los ochenta, en las tasas altas de desempleo, el bajo nivel de ingreso de un grupo amplio de la población, la ilegalidad en las viviendas, la baja cobertura en los servicios de educación, el cierre de los canales de participación y la represión de la protesta popular. Para este autor, la aplicación del modelo de industrialización en la ciudad, al no reflexionar sobre sus efectos a nivel de la política social, generó externalidades negativas en lo social y lo político. Las ganancias en el nivel privado estuvieron acompañadas del rompimiento del tejido social, del aumento en las brechas sociales y de la inestabilidad laboral. Además, la precariedad de la política social del Estado, provocó cuatro fenómenos que, a partir del aumento del narcotráfico, tendrán serias implicaciones sobre la crisis de la ciudad: la ocupación irregular del espacio, la creciente informalización de la economía, el alto desempleo en la población joven y las bajas tasas de escolaridad. Estos fenómenos coinciden con la conformación de los grandes carteles de la droga en la ciudad para dinamizar y acelerar los procesos de crisis y la violencia.

Desde el punto de vista de Manuel Restrepo Yusti (1992), lo que particularizó la crisis en Medellín es la forma como el narcotráfico creció en medio de estas carencias sociales y como medió en el conjunto de la vida social en el plano real y simbólico. Esta mediación estaba ligada a elementos de orden estructural —como la precariedad del Estado y la privatización de lo público—, y elementos de orden

coyuntural —como la crisis del modelo económico y las condiciones de marginalidad experimentada fundamentalmente por la población joven—. En este sentido, «utilizando innumerables estrategias que apelaron al sentido común de la vieja cultura de la antioqueñidad, el narcotráfico empezó a aparecer ante los ojos de amplios sectores de la población como un modelo económico alternativo al modelo industrial y económico en crisis» (p. 311).

Las consecuencias y efectos históricos de la exclusión social, la precariedad de vida a la que estaban sometidos amplios grupos poblacionales, la fragmentación socio-espacial, la percepción en la población joven de las barriadas del «No Futuro» (Salazar, 1990) y la vinculación de muchos de esos muchachos a grupos armados, entre otros asuntos, exigía intervenciones específicas y puntuales, y cambios inmediatos en las relaciones del Estado y la sociedad. En este contexto toma forma la segunda dimensión o sentido asignado al Pacto Social para Medellín. Este debía ser, también y fundamentalmente, un conjunto de pactos programáticos orientados a llegar a acuerdos en torno a aquellos problemas considerados prioritarios dentro de la crisis. Para el logro de este objetivo, la Consejería Presidencial desarrolló tres estrategias: en primer lugar, durante 1991, convocó a los habitantes de la ciudad a los Foros Comunales y Municipales Alternativas de Futuro para Medellín, reseñados atrás;²⁶ en segundo lugar, en el marco del *I Seminario Alternativas de Futuro para Medellín*, se constituyeron cinco mesas de trabajo —educación y pedagogía ciudadana, empleo e ingresos, medio ambiente, ordenamiento territorial y seguridad—, cuya función era adelantar una labor permanente de consulta y concertación²⁷ entre los entes gubernamentales de carácter local, las organizaciones civiles y comunitarias, los gremios económicos, las oenegés, los sectores académicos y la empresa privada, para definir programas de inversión —acuerdos de pacto— para zonas específicas de la ciudad (Consejería Presidencial para Medellín

26 Un balance de estos foros puede verse en: Henao (1995), Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana (1991) y «Balance de foros comunales», 14 de septiembre de 1991, p. 3b.

27 En total en las cinco mesas de trabajo participan representantes de 124 organizaciones de la ciudad.

y el Área Metropolitana, 1992). Finalmente, se realizaron otros nueve foros con el fin de lograr procesos de negociación sectorial y territorial para identificar y atender las necesidades y requerimientos de cada zona de la ciudad.

Con la asistencia de representantes de la Consejería Presidencial, el gobierno local, los gremios económicos, la iglesia, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, el 11 de agosto de 1992, en el marco del *II Seminario Medellín Alternativas de Futuro: Antioquia: hacia un nuevo Pacto Social*, se comienza a diseñar un acuerdo sobre programas específicos y se establecen los mecanismos de seguimiento y veeduría para garantizar su cumplimiento y la continuidad del proceso de concertación.

Con una orientación centrada en la búsqueda de acuerdos para la solución de problemas de sectores sociales en escenarios de extremo conflicto, el Pacto Social es definido por sus promotores como «un plan de acción concertado entre entidades públicas, entidades privadas, ONGs y pobladores organizados para solucionar los problemas sociales específicos que han precipitado la crisis de la ciudad» (Uribe, 1993^a, p. 72). Desde una nueva perspectiva en la cual lo central es el desdibujamiento de la dimensión de lo colectivo y de lo común —como dimensión futuro—, el Pacto Social para Medellín comienza a materializarse, también, como una forma de intercambio político orientado al mundo de la necesidad y a la solución de problemas concretos de pobladores de la ciudad a través de la intervención directa y puntual en lo que se define como escenarios críticos del conflicto. Para los promotores del proceso, un componente central de los procesos de concertación era sumar a

(...) todos aquellos actores sociales, organizaciones no gubernamentales, entidades corporativo-gremiales, asociaciones vecinales y comunitarias, étnicas, de jóvenes, de mujeres, movimientos sociales regionales o ecológicos, los partidos políticos y los ciudadanos en general, que quieran, a través de una discusión entre ellos y con los representantes del poder político en sus diferentes niveles y ramas, lograr acuerdos programáticos, puntuales y sectoriales, sobre los asuntos más acuciantes (Comité Académico, 1993, p. 51).

Con esta lógica, la Consejería Presidencial, a través de múltiples alianzas, desplegó y desarrolló programas que incidieron en muchos espacios de la ciudad. Una muestra de las iniciativas propiciadas por esas nuevas lógicas de relacionamiento del Estado y la sociedad bajo la perspectiva de la concertación, incluye el Fondo de Proyectos de Inversión Semilla y sus propuestas relacionadas con educación, salud, producción y civismo; los Núcleos de Vida Ciudadana, inicialmente en Villa del Socorro y La Esperanza;²⁸ los Programas de televisión *Arriba mi Barrio* y *Muchachos a lo Bien*; el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales (PRIMED); Paisajoven; el Programa Proveeduría de Tenderos; el fortalecimiento de 15 Casas Juveniles y el surgimiento de la Red Juvenil, Barrio Comparsa y la Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro. A esto se sumaba el aumento de cupos escolares, la construcción, mejoramiento y dotación de colegios de secundaria en barrios populares;²⁹ el fomento al empleo juvenil a través de programas de capacitación empresarial y formación técnica;³⁰ el impulso y apoyo a empresas solidarias y familiares;³¹ la inversión en instalaciones culturales y deportivas;³² y el impulso a procedimientos, instituciones y valores que promovieran la solución conciliada de los conflictos y la protección de los derechos ciudadanos³³ (Melo, 1994, pp-12-13).

Además de la Consejería, en la materialización de esos programas convergieron actores internacionales como el Banco de Desarrollo Alemán —KFW—, la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) [Cooperación Alemana al Desarrollo],

28 Estos Núcleos incluían áreas deportivas, sedes culturales, instalaciones educativas, guarderías, casas juveniles, oficinas y talleres comunitarios. Durante los primeros cuatro años, la Consejería finalizó los diseños arquitectónicos de 8 nuevos núcleos.

29 Jorge Orlando Melo (1994) afirmaba que se invirtieron recursos en 60 colegios existentes y en 7 nuevos, en 100 bibliotecas de barrio y en la construcción de algunas nuevas.

30 Cerca de 3.000 jóvenes recibieron entrenamiento empresarial y técnico.

31 Según Jorge Orlando Melo (1994) se aprobaron 500 pequeños proyectos promovidos por las comunidades.

32 La Consejería Presidencial participó en el mejoramiento o construcción de al menos 35 instalaciones deportivas (Melo, 1994)

33 Se realizaron capacitaciones a conciliadores en equidad, talleres de derechos humanos y de formación de dirigentes.

UNICEF, la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID), la Comunidad Económica Europea (CEE) y las embajadas de Japón y Gran Bretaña; e instituciones nacionales encabezadas por la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Departamento Nacional de planeación, el Fondo de Seguridad y Emergencia Económica, los ministerios de Educación, Justicia y Defensa, los programas presidenciales para la Juventud, la Mujer y la Familia, y para la Seguridad y la Defensa Nacional, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Finalmente, los actores municipales y locales estuvieron presentes a través del alcalde de Medellín y su gabinete; las secretarías de Obras Públicas, Educación, Planeación, Bienestar Social y Desarrollo Comunitario; el Instituto de Deportes y Recreación (INDER); la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE), y el Concejo de Medellín. A estos se sumaron las universidades de Antioquia y Nacional de Colombia; organizaciones no gubernamentales como la Corporación Región, la Corporación Convivir, la Corporación Cultural Nuestra Gente y la Corporación Casa Mía; la empresa privada, y un sinnúmero de organizaciones sociales y de base comunitaria.³⁴

Efectos de Estado y corporativismos sociales

Ante la presencia de un «patrón estatista de politización»,³⁵ que en la ciudad produjo efectos despolitizantes al privatizar lo público y convertir al Estado en un aparato débil y proclive al uso de la fuerza y la violencia, las propuestas de concertación social

34 Según balances de la Consejería, en cuatro años se destinaron recursos del presupuesto municipal cercanos a los veinte mil millones (sin contar recursos de créditos ni inversiones de otras dependencias municipales y metropolitanas) (Melo, 1994, p. 13)

35 El término acuñado por Marcelo Cavarozzi (1995), hace referencia a la centralidad del Estado en el sistema social en general, y a la forma como éste acota y encierra entre sus propios límites a las esferas de lo político y de lo público, imprimiendo su lógica particular a las múltiples relaciones y tensiones que se presentan en la sociedad (p. 466 y ss).

impulsadas desde la Consejería Presidencial, aparecían como un elemento central en la redefinición del papel del Estado y el lugar de la violencia en la construcción del orden colectivo. En contraste con una lógica histórica de intentos de construcción del orden desde el vértice omnipresente del Estado —en la mayoría de casos a través del uso recurrente a la violencia—, esta política de concertación revivió e impulsó espacios de diálogo y encuentro entre los ciudadanos, y entre éstos y el Estado. Contra un Estado que a pesar de su debilidad pretendía funcionar como punto de referencia para dotar de sentido los conceptos políticos y a la política misma, las nuevas lógicas de concertación aparecieron, entonces, como uno de los posibles escenarios de redefinición y reconstrucción de la política y de lo político en la ciudad, y como un punto de partida necesario para replantear la relación entre las instituciones estatales y la sociedad. Los procesos de concertación y negociación que se dieron en la ciudad de Medellín al amparo de la Consejería Presidencial, posibilitaron el redescubrimiento de la sociedad por parte del Estado, es decir, de prácticas, organizaciones, discursos y acciones que, bajo el patrón estatista de politización, se mantenían en la penumbra, circunscritas a las lógicas y precariedades barriales o acotadas por las identidades políticas partidistas bajo formas clientelares. Como señalan sus propios promotores, lo fundamental del proceso fue:

Haber conseguido dinamizar algo que estaba estático y silenciado por el miedo y la violencia; haber desbloqueado una situación que mantenía a los actores sociales eclipsados y refugiados en sus ámbitos privados, aislados y temerosos unos de otros y culpándose mutuamente de lo que ocurría en la ciudad; haber logrado perfilar de nuevo los contornos del ámbito público, de ese ser social colectivo que se forma a través de la cohesión social [...] Poner en contacto y comunicación las entidades gubernamentales con los agentes de la sociedad civil; a los pobladores del norte y el oriente con los del sur y el occidente; a los gremios empresariales con las organizaciones sociales y sindicales; a los que se creían víctimas con los supuestos victimarios; a los eternos poseedores de la verdad con los que nunca habían contado la suya; a los nostálgicos de pasados gloriosos con los portadores de utopías e imágenes de futuro (Uribe, 1992, p 14).

Los procesos de concertación y las formas de intercambio político que propiciaron, sacaron a la luz identidades políticas no partidistas, facilitaron la irrupción de nuevos sujetos políticos, hicieron visibles a organizaciones comunitarias y de base social que no se enmarcaban en estructuras orgánicas permanentes y operaban con pautas de acción política más cercanas a las formas directas de democracia. Estos procesos repolitizaron a la sociedad, al redefinir los límites entre lo que es y no es político. En este nivel, las formas de concertación social configuraron una «fase social preformativa»³⁶ del orden a través del reconocimiento que hicieron de formas de acción colectiva ubicadas en los espacios «desterritorializados y poco institucionalizados de lo social».³⁷ Lo central es que abrió la posibilidad de articular un número variable de actores a través de redes formales e informales, en las cuales los actores podían negociar sus problemas y necesidades, y definir programas puntuales y específicos —desde lo territorial— para enfrentarlos. Este doble proceso de transformación de la política y de lo político, produjo efectos de estatalidad muy importantes (Piedrahita y Sánchez, 2021; Lázaro, 2021; Patiño, 2020) y sentó las bases para la transformación de la institucionalidad en la ciudad (Leyva, 2010, Martin, 2012).

Seguendo a Michel-Rolph Trouillot (2010), se puede afirmar que la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, a través de formas de intercambio político, identificó, clasificó y produjo sujetos individualizados para la gobernanza. Una buena parte de los proyectos, programas y políticas resultantes de los procesos de concertación se concentró en la población joven, que era interpretada como un actor central de la crisis y, al mismo tiempo, como un agente imprescindible de su solución (Lázaro, 2021). El reconocimiento y reflexión sobre sujetos y contextos barriales problemáticos, excluidos y carentes, pero al mismo tiempo organizados y con posibilidad de agencia (Naranjo, Hurtado y

.....
36 La expresión es tomada de Fernando Mires (1995, 177).

37 La metáfora es prestada de Benjamín Arditi (1991, p. 51).

Peralta, 2003); y el diseño de propuestas, programas y proyectos en torno a ellos, convirtió a esos sujetos y territorios «ingobernables», en espacios y grupos individualizados para la gobernanza, es decir, produjo, un efecto estatal de aislamiento,³⁸ que facilitó la expansión progresiva del poder infraestructural del Estado.

Así mismo, las lógicas de intercambio político hicieron legible al Estado. Los habitantes de los barrios de la ciudad se relacionaron con sus funcionarios y burócratas, se acoplaron a sus trámites, formularios y procesos; desentrañaron y aprendieron a usar sus rigideces e intersticios; lo penetraron, se lo apropiaron, aprendieron sus lenguajes y rutinas, e insertaron muchas de sus demandas, prácticas y formas de interpelación en el campo relacional de la fronda institucional y burocrática. Pero, al tiempo, la lógica relacional del intercambio político volvió legible y más o menos gobernable a la sociedad.³⁹ La institucionalidad, a través de sus «burócratas callejeros»,⁴⁰ recorrió barrios y comunas, los conocieron y desarrollaron herramientas teóricas y empíricas para clasificarlos, serializarlos en planes y políticas públicas, y regularlos a través de programas y proyectos. Con el despliegue de esas formas de intercambio político, el Estado identificó sujetos vulnerables sobre los cuales debía actuar y, fundamentalmente, liderazgos sociales y comunitarios, no partidistas, que podían convertirse en los nuevos ejes de la intermediación política. En el marco de un profundo déficit democrático, el redescubrimiento de esos nuevos liderazgos, permitió transitar «de una intermediación clientelista

38 Trouillot (2010) lo define como «la producción de tipos particulares de sujetos como miembros atomizados de un público, como una característica fundamental del arte de gobernar [...] Los Estados modernos producen sujetos cuya conciencia y agencia canaliza a través de formas individuales restrictivas. [...] Así, el efecto de aislamiento separa a los individuos de la misma historia social que los produjo como individuos distintivos en primer lugar» (pp. 164 y 165).

39 Este efecto de estatalidad hace referencia a la producción de «instrumentos que permiten la planeación gubernamental, las prácticas que van de la producción de un idioma y un conocimiento para la gobernanza hasta la elaboración de herramientas teóricas y empíricas que clasifican y regulan las colectividades. Los gobiernos miden las poblaciones en unidades seriadas, desde el ingreso o los grupos de edad hasta los distritos electorales, que tienen vida propia a través de estas divisiones forzadas y, en el proceso, se convierten en blancos manejables del poder del Estado» Trouillot, 2010, p. 166).

40 Concepto tomado de Buchely (2015).

y partidista hacia procesos de participación social y comunitaria» (Piedrahita y Sánchez, 2021, p. 41.).

En su intento de hacer legibles a los barrios y comunas de la ciudad,⁴¹ en las cuales el Estado tenía un alcance limitado territorial y funcionalmente, la Consejería Presidencial se constituyó en una pieza central para la producción de efectos de espacialización.⁴² Los foros, seminarios y encuentros entre los habitantes de los barrios y la institucionalidad estatal, permitieron colocar los elementos de la crisis en escalas territoriales claramente demarcadas, y facilitaron a la administración local producir «fronteras territoriales» para la gobernanza. La intervención en espacios específicos, el direccionamiento de las inversiones hacia barrios y comunas que presentaban mayores niveles de violencia o notables déficits en sus dotaciones, racionalizó la acción estatal, permitió transitar desde una «intermediación estatal desde arriba hacia el desarrollo y la planeación zonal, local y comunitaria» (Piedrahita y Sánchez, 2021, p. 40), y plantó la semilla de lo que después serían los planes de desarrollo locales y el presupuesto participativo.

En definitiva, la concepción del pacto social como construcción a largo plazo de un orden colectivo, se entrecruzó con formas de intercambio político que apuntan al logro de intereses parciales, particularizados y específicos de uno u otro sector social (intereses corporativos, gremiales, de barrio o de comuna). Como forma de intercambio político, el Pacto Social para Medellín también fue un acuerdo, no necesariamente de intereses generalizables, entre un conjunto específico de actores sociales y comunitarios con el Estado, orientado a consolidar garantías mutuas concernientes a los intereses vitales de quienes acordaban. Se trató, en esencia, de una mediación de intereses estructurada alrededor de la representación funcional de aquellos actores sociales ubicados en zonas de conflicto, que tenían como recurso básico aprendizajes y luchas históricas, facultad de

41 Un trabajo pionero en esta producción de legibilidad es el texto *Medellín en Zonas* de Gloria Naranjo (1992).

42 Este concepto nombra «la producción de las fronteras —internas y externas— de los territorios y de la jurisdicción» (Trouillot, 2010).

agencia, capacidad organizativa y el potencial de disenso —capacidad de presión—. Más que un acuerdo macro sustentado en una reflexión sobre el futuro deseado, las nuevas lógicas de intercambio se ubicaban en la dimensión temporal del pasado-presente para la concertación de políticas que beneficiaban a los sectores sociales de zonas del conflicto que tenían un mejor grado de representación o presión sobre los entes gubernamentales. Lo que estaba en juego, en última instancia, era la redefinición de la legitimidad del Estado con la intervención puntual y decidida sobre espacios tradicionalmente excluidos de la ciudad. En tal sentido, el Pacto Social para Medellín, definido en términos del intercambio político, funcionó como un canal de legitimación y, por tanto, de integración social, en relación con el sistema político en general y de los gobiernos en particular.

El fortalecimiento de la sociedad civil, la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, la aparición de nuevos liderazgos y sujetos políticos, el fortalecimiento de las capacidades infraestructurales del Estado, la expansión de la ciudadanía y las formas de participación territoriales, son algunos de los resultados invaluable de los procesos de concertación implementados en la ciudad en el primer lustro de la década de 1990. Sin embargo, esas formas de intercambio político se hicieron sobre tres coordenadas que resultan problemáticas si se evalúan retrospectivamente: no involucraron decididamente al sistema político⁴³ y sus formas de representación, reeditaron formas neocorporativistas de intermediación política al insertarse en lógicas de mercado y colocaron el énfasis en ciudadanías societales con notables sesgos particularistas.

El malestar con la representación política, que hace aparecer a este sistema y a sus instituciones como caducas, no resta validez a la hipótesis de Calderón y Dos Santos (1991) cuando señalan que «el logro de un Estado con mayor capacidad de acción y regulación societal, requiere un perfeccionamiento institucional de los sistemas

43 Alfred Stepan (1988) la define como el espacio o «arena dentro de la cual la comunidad política se organiza para la competencia con el fin de ganar control sobre el poder público y el aparato del Estado», es decir, como el terreno privilegiado de la representación y la instancia encargada de articular lo político y lo social (Citado por Bejarano, 1994, p. 54).

de representación política y social, orientado a incrementar la incidencia de la representación en los sistemas de toma de decisiones y la responsabilidad de los actores políticos y sociales en las tareas globales» (p. 42). De otra manera, rasgos seculares del Estado, tales como el patrimonialismo, el clientelismo y el corporativismo pueden acentuarse. La posibilidad de complementar y superar las soluciones cooperativas de los conflictos, propias de las formas de intercambio político, depende del fortalecimiento y participación en el proceso de formas de representación política —partidos, estructuras de representación territorial— que permitan producir una racionalidad colectiva satisfactoria, no sólo para el conjunto de actores participantes en los intercambios sectoriales, sino también para los excluidos y no representados.⁴⁴

La concertación social, a través de formas de intercambio político, fue un instrumento importante de acceso de sectores sociales tradicionalmente marginados a los recursos del Estado, pero si se mira retrospectivamente es importante subrayar algunos efectos no deseados por su incapacidad para generar «bienes comunes» y horizontes colectivos. La construcción conflictiva de orden a través de formas de intercambio político redujo la incertidumbre y complejidad de los procesos políticos y sociales a través de acuerdos puntuales en los cuales operaba la filtración de demandas sociales sobre la base de la sensibilidad selectiva del Estado. Sin embargo, la representatividad de los acuerdos concertados y de las políticas implementadas, «pone en juego los límites de inclusión/exclusión que configuran una comunidad» (Flisfisch, s.f: 113). En este punto es importante recordar a Norberto Bobbio (1992) cuando señalaba que el Estado democrático no puede funcionar a partir de discriminaciones y que es central ocuparse del bien común, de lo efectivamente común, que incluye también a los excluidos.

44 Se enfatiza en las formas de representación parlamentaria. Sin embargo, la defensa de la representación no puede reducirse a estas formas, ni puede excluir la defensa de aquellos mecanismos de democracia de base que, fundidos con la democracia representativa, dan cuerpo a lo que ha sido llamado democracia extendida u organizada.

La elaboración contractual de un orden social y político en sociedades permeadas por situaciones de crisis y transición necesariamente pasa por una lógica muy amplia de inclusión. Esto sólo puede lograrse si existe una sociedad civil con capacidad de presentar demandas organizadas y una sociedad política que tematice estas demandas y las coloque en el plano de lo público y de la ciudadanía. Superar la crisis a partir de la construcción de un proyecto colectivo supone redefinir la relación existente entre el Estado y la sociedad civil, pero esta redefinición no puede dejar de lado a la sociedad política. En los intentos de fortalecimiento de la sociedad civil y la reestructuración de la relación de ésta con la institucionalidad de Medellín, la sociedad política no estuvo presente y los procesos de cambio estuvieron marcados por la negociación directa, de bienes materiales y bienes políticos, entre algunos actores sociales y el Estado. Lo subyacente a esta reducción fue la renuncia a inscribir las racionalidades particulares en una matriz de racionalidad colectiva; la creación, en el largo plazo, de una brecha cada vez más grande entre la sociedad y el sistema político; y el aumento de la distancia entre las preocupaciones que se presentan en el seno de la sociedad y los temas del debate político.⁴⁵ En la ciudad todavía existe un creciente malestar con la política y los políticos como consecuencia de la implosión del sistema de representación política y el agotamiento de los grandes

45 Como toda generalización, ésta puede ser problemática y por ello requiere algunos matices. Resulta claro que las viejas estructuras partidistas y las viejas formas de hacer política experimentaron una crisis y un desplazamiento en la ciudad desde último quinquenio del siglo pasado hasta finales de la primera década de este siglo. Este desplazamiento tuvo su máxima expresión durante las alcaldías de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2012). Su elección mostró el ascenso de nuevas fuerzas políticas y de otras maneras de hacer política en la ciudad. Su paradigma de urbanismo social, de alguna forma, fue heredero de la «política inaugurada por la Consejería Presidencial» y «consistió en la estricta priorización y focalización de los recursos municipales sobre los territorios y poblaciones más desfavorecidos de la ciudad» (Martin, 2012, p. 471). Bajo un principio de justicia que resulta inobjetable, sus propósitos fueron intervenir a gran escala esos territorios «para mejorar y dignificar su hábitat, ampliar la cobertura y calidad de los servicios públicos y mejorar los índices de desarrollo humano» (*Ibid.*). Sin embargo, las viejas prácticas políticas clientelares, patrimonialistas y neocorporativas, han resurgido con rostros más jóvenes y chabacanos, y la distancia entre la sociedad y el sistema político es cada vez más pronunciada.

campos sobre los cuales ésta se estructuró. En el contexto de una alta complejidad social se «tornan más difíciles y fatigosos los procesos y procedimientos de la representación y de la decisión política. Tales procesos y procedimientos [condenan] la política a la inestabilidad, la fluctuación, al riesgo no calculado» (Pasquino, 1985, p. 137).

Las formas de intercambio político suponen la aquiescencia de terceras partes, o sea, de la mayoría de los ciudadanos no involucrados en tales transacciones. La ausencia de la sociedad política o su bajo perfil en aquellos procesos de negociación adelantados en la ciudad tuvo, en el largo plazo, dos consecuencias fundamentales: configuraron un conjunto de micro-decisiones que iban conformando de facto una subestructura institucional fuera del alcance de la opinión pública⁴⁶; y consolidaron formas de democracia delegativa que, por su inherente hostilidad a los patrones normales de representación, solo convocan al ciudadano durante los períodos electorales para que refrende, con su voto, formas de poder marcadas por un fuerte patrimonialismo y una espesa corrupción.⁴⁷ La no reducción de la brecha existente entre la sociedad y el sistema político muestra hoy la paradoja de un claro fortalecimiento de la sociedad civil que coexiste con un confuso entrecruzamiento de negociaciones y acuerdos en los cuales se han corporativizado algunas decisiones y dimensiones del aparato estatal.⁴⁸

Complementariamente, hay que recordar que la política de concertación que se adelantó en Medellín desde la década de los noventa del siglo pasado, se hizo en el contexto del ajuste estructural de corte neoliberal impulsado, fundamentalmente, por el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994). Varios de los académicos que participaron en los seminarios *Alternativas de Futuro para Medellín* llamaron la atención sobre la tensión que se presentaba entre las micropolíticas de inclusión sectoriales y focalizadas dirigidas a algunos sectores que habían sido tradicionalmente excluidos y las

46 Sobre este asunto véase: Lechner, 1995; Millán, 1995; Tanaka, 1995.

47 Sobre las democracias delegativas véase Guillermo O'Donnell (1993).

48 Sin embargo, se debe reconocer la existencia de formas de participación institucional, que se desmarcan de las formas tradicionales electorales, como PP, la elección de los consejos juveniles, entre otras.

políticas macro de tipo neoliberal (Lora y Alvear, 1992; Jaramillo, 1992; Restrepo Santamaría, 1992). El fuerte antiestatismo de las políticas neoliberales y la pretensión de sustituir al Estado por el mercado como agente de integración social, propagó, en el corto y mediano plazo, las áreas y poblaciones excluidas, aumentó las desigualdades sociales y, por tanto, socavó muchas de las posibilidades reales de integración económica de los habitantes de los territorios que habían sido beneficiarios de las políticas implementadas en aquella década.

Las formas de intercambio político y las políticas de intervención que las acompañaron funcionan, a través de lógicas de mercado, como un mecanismo de intervención estatal, directa y puntual, en lo que se define como escenarios críticos de exclusión o conflicto. En las formas de intercambio político, la política se convierte en un modelo de intercambio mercantil que opera bilateralmente cada vez que un grupo organizado, de alguna manera, logra establecer transacciones con el Estado valorizando el potencial de disenso, el capital organizativo y la posibilidad de agencia que dispone. Lo central en esta forma de relación entre el Estado y la sociedad es la realización de acuerdos restringidos a ámbitos espaciales específicos —lo territorial— y la distribución del precario producto social por parte del Estado hacia grupos excluidos o con alta capacidad de amenaza a cambio de consenso social. En tal sentido, en el nuevo eje de relación entre el Estado y la sociedad, resultante de las políticas de concertación, una parte importante de las políticas sociales ya no son concebidas como medidas universales que responden a derechos exigibles legalmente por todos los ciudadanos, sino como acciones focalizadas hacia determinados «sectores vulnerables» —en extrema pobreza o con alta capacidad de presión— con el fin de promover su inclusión en el mercado. La gran paradoja del «modelo Medellín», es que las transformaciones se realizaron sobre el cortinaje de políticas sociales desvinculadas de su anclaje político —la ciudadanía— y redefinidas como una variable del crecimiento económico. Por eso, ellas siempre se ven abocadas a atender, como ocurrió incluso con el urbanismo social, los déficits, los nuevos ciclos de exclusión y las inéditas vulnerabilidades generadas por el mercado.

Si se puede sacar una conclusión general de la experiencia latinoamericana de aplicación de políticas de corte neoliberal — Medellín está incluida—, es que ellas no resuelven los problemas de integración social y, por el contrario, incrementan las tendencias de exclusión y fragmentación social. Como señalaba con bastante anticipación Ana María Bejarano (1994), esas políticas «lejos de producir una mejor distribución de la riqueza, han acentuado los rasgos concentradores y excluyentes del crecimiento económico» (p. 49). Contra las pretensiones de integración social que se intentaban adelantar a través de formas de intercambio político y de políticas selectivas y sectoriales de mercado, se configura un proceso general de reestructuración social y económica que acepta la «órbita del pauperismo» como el costo social que se debe asumir para pasar a fases «superiores del desarrollo»⁴⁹. En tal sentido, los límites de las formas concertadas de integración social y económica que se implementaron en la ciudad desde la década de los noventa, se encuentran estrechamente vinculadas con los efectos sociales de un orden que deposita en el mercado la organización de la sociedad. Aquí, las formas de intercambio político y las políticas selectivas del Estado tienden a procesar los conflictos, por exclusión y no por inclusión, reproduciendo las características de un proyecto socioeconómico que ya no se plantea como prioridad defender la universalización de los beneficios del desarrollo.

Es innegable que las políticas adelantadas desde la década de los noventa en Medellín atenuaron exclusiones en la ciudad y pagaron parte de la deuda social existente. Sin embargo, el énfasis puesto en lo sectorial y territorial y el peso que tuvieron las formas de concertación social y los intercambios políticos que las acompañaron, instauraron una suerte de «neocorporativismo societal», definido como un modelo de representación de intereses que encuentra su anclaje en la dinámica social conflictiva y se constituye como un espacio de resolución de conflictos en el cual se negocian y acuerdan las formas, proyectos y programas que puedan

.....
49 Expresiones tomadas de Fernando Mires (1995).

atenuarlos, compensarlos o resolverlos (Marques-Pereira, 1990). El neocorporativismo societal aparece, entonces, como un mecanismo institucional de regulación de conflictos, un «juego estratégico de poder entre actores que efectúan demandas y ofertas en el mercado político» (Marques-Pereira, 1999, p. 103) y un instrumento racionalizador en la formación de políticas públicas.

En el neocorporativismo societal, la estructuración de intereses está determinada por las interacciones de la institucionalidad estatal y las dinámicas organizativas y de participación de la sociedad civil. Nace «de una dinámica social que crea y preserva la autonomía de los actores colectivos. En este sentido, [...] es policéntrico y la negociación entre actores puede ser tanto conflictual como consensual» (Marques-Pereira, 1999, p. 98). Lo central en este modelo, que puede ser útil para leer políticas estatales que se implementan hoy en la ciudad, es la articulación que se establece entre la representación de identidades colectivas y la representación de intereses. En la primera, lo que prima es «la capacidad del actor social para hacerse designar y ser reconocido por otros actores, a través de un proceso de negociaciones y luchas que hacen visible las relaciones sociales en las cuales él está inscrito» (Marques-Pereira, 1999, p. 104); en la segunda, lo central es el despliegue de negociaciones y de luchas en las cuales lo que está en juego se refiere a la cuestión de saber cuáles son los actores reconocidos políticamente para el diseño y ejecución de las políticas.

Este modelo de gestión y de interacción entre Estado y sociedad, se estructura sobre un sistema de representación y cooperación en el cual juegan un papel central los intermediarios políticos, en especial, líderes sociales y comunitarios con una alta capacidad de movilizar y tener un nivel importante de control social de las bases sociales. Estos líderes se ubican en una dimensión semipública y su posición, como interlocutores legítimos y reconocidos por la institucionalidad estatal, se inscribe, según Offe (1981) en tres estatus: el de los recursos, que está asociado a la capacidad de negociar y obtener recursos frente al Estado; el de la representación, que remite al reconocimiento que logran de sus organizaciones en el seno de la decisión política; y el

de los procedimientos, que hace referencia al posicionamiento de sus organizaciones en la elaboración e implementación de las políticas públicas (citado por: Marques-Pereira, 1999, pp. 96-97). Lo central en la construcción de este estatus es el desarrollo de prácticas políticas coyunturales y pragmáticas que desembocan en ganancias recíprocas, aunque desiguales para cada actor colectivo. En esencia, se trata de un canje de recursos coercitivos, materiales y político simbólicos, por parte del Estado; y de consenso o disenso, poder organizativo, capacidad de movilización y legitimidad o confrontación, por parte de grupos sociales y comunitarios con adscripciones territoriales o identitarias precisas.

Si se piensa en los rostros de la estatalidad en Medellín, se puede afirmar que esas ganancias recíprocas producen un efecto de identificación (Trouillot, 2010), entendido como la capacidad de instalar en la sociedad y las instituciones una «convicción compartida de que ‘estamos en el mismo barco’ y, por lo tanto, de interpolar sujetos como miembros homogéneos de varias comunidades imaginadas» (p. 165). La idea del orden colectivo y del proyecto de ciudad se apoya ahora en una metáfora de identificación que necesaria e inevitablemente encuentra su pegamento en la existencia de un número de sitios y procesos competidores que incluyen lo territorial —lo barrial, comunal, metropolitano, nacional y global—, el género, la edad, y la raza y la etnicidad. Se trata, como lo advertía Norbert Lechner (2014), de «una contracción autárquica; la sociedad tiende a retrotraerse y atomizarse en un conglomerado de islas. Por un lado, islas de actores que transforman las diferencias sociales en fronteras protectoras y se encierran en una sociedad autorreferida. Por el otro, islas de actividades que ya no son conmensurables» (p. 43). En uno y otro caso lo que se pone de relieve es la disolución de la vida colectiva.

Ese efecto de identificación encuentra un terreno abonado en los corporativismos societales señalados atrás y se ajusta, de alguna forma, a las ciudadanías mestizas descritas por Uribe (1998), poniendo de manifiesto la irresuelta tensión y a veces complementariedad existente entre el ciudadano moderno de

corte liberal y aquel otro formado por las adscripciones territoriales y comunitarias o por las «nuevas identidades» emergentes.⁵⁰ Los nuevos corporativismos societales se avienen bien, entonces, con esas ciudadanías mestizas en las cuales, tal como señala María Teresa Uribe, «ha predominado la tradición filosófica republicana sobre la liberal, los derechos colectivos sobre los individuales y las demandas del ejercicio del poder sobre los ordenamientos legales» (Uribe, 1998, p. 28).

Colombia y Medellín no fueron ajenas a los procesos políticos orientados al reconocimiento de grupos sociales, comunidades e identidades que bajo el manto del liberalismo clásico vieron negados sus derechos. La expedición de la Constitución de 1991, fue una ventana de oportunidad para que un conjunto heterogéneo de formas de vida y una amplia variedad de culturas e identidades, irrumpieran en el espacio de la política y lo público. La puesta en práctica de políticas de concertación y el pactismo social implementado en la ciudad hizo eco de este nuevo marco constitucional y fue un instrumento profundamente útil para insertar en el paisaje político ciudadano y en el diseño institucional del Estado local, el reconocimiento de una invaluable diversidad de bienes, valores y formas de vida en conflicto e incommensurables entre sí.⁵¹ El surgimiento de las secretarías de las Mujeres, de la Juventud y de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, sumado a la Gerencia Étnica y de Diversidades Sexuales e Identidades de Género, fueron algunos resultados tangibles de las luchas, transacciones y negociaciones adelantados por habitantes de la ciudad para crear una institucionalidad estatal que reconociera y diseñara políticas orientadas al reconocimiento de ese pluralismo.

50 No sobre advertir que, contra un liberalismo ciego a las diferencias, estas nuevas identidades han rescatado el valor del multiculturalismo, la democracia local y los derechos colectivos consagrados constitucionalmente desde 1991, y han permitido el acceso a derechos de ciudadanía a grupos tradicionalmente excluidos, invisibilizados e ignorados.

51 En su defensa del pluralismo de valores, John Gray (1993) llama la atención sobre la naturaleza conflictiva y mutuamente excluyente de muchos de los valores, bienes y formas de vida culturales existentes en una sociedad, y subraya el carácter incommensurable de ellos, pues por su naturaleza son «diferentemente valorables» (p. 287). En plena concordancia con esto, este autor señala que «la vida ética alberga conflictos de valores que son racionalmente imposibles de decidir» (Gray, 2001, p. 50).

En esas políticas de concertación implementadas en la ciudad es posible identificar algunos atisbos de la noción de la política del *modus vivendi* desarrollada por Isaiah Berlin (1996) y John Gray (2001). Esta noción remite a la idea de la existencia de acuerdos que, sin apelar a un consenso racional o a principios políticos o morales universales, garanticen la coexistencia pacífica entre distintos grupos o individuos que tienen valores y creencias profundamente diferentes (Gray, 2001, pp. 13-15). Se trata de un arreglo práctico que permite, a grupos con valores divergentes, coexistir sin pretender que estas diferencias se resuelvan a través de principios universales. En tal sentido, muchos de los procesos de concertación desplegados en Medellín desde la década de los noventa, pueden calificarse como «un proyecto político razonable» (Gray, 2006, p. 336) que permitiría ajustar la institucionalidad al hecho del pluralismo de valores.⁵² Se trató, en esencia, de desarrollar una «política sabia» (Gray, 2001, p. 19), pragmática, contingente y contextual, que recurría a la negociación y el intercambio de derechos, para atemperar los conflictos en torno a bienes y valores, sin eliminarlos.

Sin embargo, en Medellín se trata de una política del *modus vivendi* achatada y distorsionada, porque se escenifica en una sociedad con déficit liberales severos. En su crítica al liberalismo, Gray (2001) es contundente al afirmar que en las sociedades contemporáneas resulta imposible encontrar un esquema moral universal, pues esto anularía el pluralismo de valores. Sin embargo, aduce que una política del *modus vivendi* que no se asiente en el respeto de ciertos bienes humanos genéricos sería «defectuosa y engañosa» (2001, p. 81). No se trata, en la perspectiva de este autor, de la existencia de una sociedad liberal monocultural sino de la existencia de instituciones y prácticas comunes pluralistas,⁵³ «genuina y culturalmente diversas» (2001, p. 13), que toleren la

52 John Gray (2001) define el *modus vivendi* como «un modo de vida entre bienes y males» que, a través de acuerdos, hace que la heterogeneidad de formas de vida pueda «convivir en paz» (p. 16).

53 Instituciones que no se reducen a lo estatal.

diversidad, promuevan la coexistencia pacífica entre diferentes concepciones del mundo, alberguen el principio de la libertad individual y los derechos que ella conlleva, acuerden unas normas mínimas de convivencia orientadas por la política del *modus vivendi*, rechacen el uso de la violencia y la aniquilación del otro, defiendan el principio de la publicidad del poder, el respeto al imperio de la ley, garanticen derechos básicos para todos y la protección a las minorías de las desventajas. Estos asuntos determinan el carácter y los modos a través de los cuales se hace el ejercicio de la ciudadanía y, fundamentalmente, los contenidos de la democracia.

La mirada retrospectiva al «milagro» o la «resurrección» de Medellín muestra que hoy, muchos de esos ideales democráticos flaquean y que nuestra vida pública y colectiva rezuma insatisfacción. Una parte importante de nuestras élites económicas, políticas e intelectuales ya no viven en la ciudad, y cada vez nos resulta más difícil imaginar y consolidar esas instituciones comunes de las que habla John Gray. Esto se debe, en parte, a nuestras resistencias con el liberalismo político y nuestra exacerbada fascinación por el liberalismo económico, a la inserción de muchas de nuestras prácticas ciudadanas en lógicas de mercado, a la irrupción a veces irreflexiva de corporativismos societales, y a esa distorsión histórica, advertida por María Teresa Uribe (1999), en la cual el desenvolvimiento de los derechos está enmarcado en «un desarrollo desigual que favorece a los de orden colectivo, mostrando una suerte de déficit crónico [...] en lo que tiene que ver con la consolidación de los derechos individuales, civiles y políticos [...]». Este déficit histórico de ciudadanía liberal está en la base de la ausencia de virtudes cívicas, de moralidad pública, de intolerancia política y profundo irrespeto por la vida y por los derechos humanos llamados de primera generación» (pp. 144 y 148).

Tal como lo advierte Lechner (2014), no basta una integración funcional como la que procura el mercado y la administración burocrática. Para que la sociedad se reconozca a sí misma en tanto orden colectivo, se requiere una integración simbólica, una ética de la responsabilidad que tenga como trasfondo una

verdadera reconversión de las instituciones políticas. Las políticas de concertación no son democráticas *per se*. Para serlo, tendrían que estructurar algunos objetivos universalistas mínimos que aseguren los intereses vitales para la sociedad de los excluidos y no representados. En palabras de Lechner «se trata de instituir una ‘normalidad’ donde las expectativas de todos los actores sean comunicables y conmensurables» (p.29). Ese marco común es importante en la medida en que funciona como un mecanismo de autolimitación y abdicación de los intereses egoístas y corporativos de los participantes. Son ataduras recíprocas orientadas a evitar que los actores centrales del juego político sucumban permanentemente al canto de las sirenas (Elster, 1989), esto es, el canto del mercado, de las identidades, del pactismo y de la concertación.⁵⁴

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*, México D.F.: Crítica.
- Arango, G.J. (1992). Aportes y compromisos de la educación para la superación de la crisis social en Medellín. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. Medellín, *Alternativas de Futuro* (pp. 135-147). Medellín: Presidencia de la República.
- Arditi, B. (1991). *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 1991.
- Balance de foros comunales. Un intento por develar a Medellín (14 de septiembre de 1991). *El Colombiano*.
- Bejarano, A. M. (1994). Recuperar al Estado para fortalecer la democracia. *Análisis Político*, (22), pp. 47-79.
- Berlin, I. (1996). *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, N. (1992). *El futuro de la democracia*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Bonfiglio, S. (1988). Note sul concetto di scambio político. *Il Politico*, 53 (1), pp. 129-139.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1980). *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Madrid: Espasa Calpe.

75 Las políticas de concertación en la ciudad de Medellín tuvieron un tercer rostro. La negociación con grupos armados y la promoción de pactos de no agresión entre bandas. Ellas son analizadas por Juan Carlos Vélez en el capítulo incluido en este libro.

- Buchely, L. (2015). *Activismo Burocrático. La construcción cotidiana del principio de legalidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Calderón, F. y Dos Santos, M. (1991). *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, Clacso.
- Cavarozzi, M. (1995). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. En: Reyna, José Luis (Comp.) *América Latina a fines de siglo* (pp. 460-485). México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2017). *Medellín: memorias de una guerra Urbana*. Bogotá: CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia.
- Comité Académico (1993). Consideraciones generales acerca del proceso de pacto social en Antioquia. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *II Seminario Alternativas de Futuro: Antioquia hacia un pacto social* (pp. 50-63). Medellín: Presidencia de la República.
- Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana (1991). *Alternativas de Futuro para Medellín y el Área Metropolitana: foros comunales: memorias*. Medellín: Presidencia de la República.
- ____ (1992). *Medellín: Alternativas de Futuro*. Medellín: Presidencia de la República.
- ____ (1993). *Municipio de Medellín, Corvide, PNUD. Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (Primed). Estudios de factibilidad*. Medellín: Presidencia de la República.
- De Ipola, E. (1989). *Metáforas de la política*. Madrid: Homo Sapiens.
- De Ipola, E. y Portantiero, J. C. (1984). Crisis social y pacto democrático. *Punto de Vista*, (21), pp. 15-20.
- De los Ríos, H. y Ruiz, J. (1990). La violencia urbana en el Medellín de los años ochenta. *Revista Universidad de Antioquia*, 221 (59), pp. 24-42.
- Dos Santos, M. (1987). Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia. En: Santos, Mario R. Dos (compilador). *Concertación político-social y democratización* (pp. 11-43). Buenos Aires: Clacso.
- Elster, J. (1989). *Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Flisfisch, A. (1984). *Hacia un realismo político distinto*. Santiago de Chile: Documento Flasco.
- ____ (1985). *Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina*. Santiago de Chile: Flasco, 1985.
- ____ (s.f.). *La política como compromiso democrático*. Santiago de Chile: Flasco.
- ____ (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión. *Revista Mexicana de Sociología*, 51 (3), pp. 113-133.

- Giner, S. y Pérez, M. (1985). Corporativismo: el estado de la cuestión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (31), pp. 9-45.
- Giraldo, J. (2008). *Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín*. Medellín: Centro de Análisis Político, Universidad Eafit.
- González, F. (1992). Visión política de las violencias urbanas. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín: Alternativas de Futuro* (pp. 299-307). Medellín: Presidencia de la República.
- Granda, A.; Londoño, C.E. y Mejía, H. (1998). Procesos urbanos y de construcción de ciudad. El caso de Medellín. *Pensamiento Humanista*, (4), pp. 65-80.
- Gray, J. (1993). *Berlin*. Londres: Fontana Press.
- (2001). *Las dos caras del liberalismo*. Barcelona: Paidós.
- (2006). Reply to Critics. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 9 (2), pp. 323-347.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Henao Delgado, H. (1995). *Pacto social: encuentro de voluntades. Experiencias con la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales -INER-.
- Jaramillo, A. M. (1993). Las milicias populares en Medellín: Entre lo privado y lo público. *Revista Foro*, (22), pp. 25-38.
- (1996). Criminalidad y violencias en Medellín. En: Melo, Jorge Orlando (compilador.) *Historia de Medellín* (pp. 551-561). Medellín: Suramericana de Seguros, vol. II.
- Jaramillo, A.M.; Ceballos, R. y Villa, M.I. (1998) *En la encrucijada: conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín: Corporación Región.
- Jaramillo, J. G. (1992). Los retos económicos que impone la apertura y la modernización para Antioquia. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 245-247). Medellín: Presidencia de la República.
- Koller, P. (1992). Las teorías del contrato social como modelos de justificación de las instituciones políticas. En: Kern, Lucian y Müller, Hans Peter (compiladores). *La justicia: ¿discurso o mercado?* (pp. 21-66). Barcelona: Gedisa.
- Lázaro, A. (2021). *Gobernar lo ingobernable. Sobre la gestión estatal de la juventud en Medellín (1995-2011)*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.
- Lechner, N. (1989). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: Flacso.
- (1990). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- (1995). La democracia entre la utopía y el realismo. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (6), pp. 104-115.

- (2014). Pacto social en los procesos de democratización. La experiencia latinoamericana. En: Lechner, Norbert. *Obras III. Democracia y utopía: la tensión permanente* (pp. 21-47). México: Flacso, Fondo de Cultura Económica.
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10 (1), pp. 91-126.
- (1983) Interest Intermediation in Capitalist and Socialist Systems: Some Structural and Functional Perspectives in Comparative Research. *International Political Science Review*, 4 (2), pp. 153-172.
- Leyva, S. (2010). *El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín?* Medellín: Centro de Estudios Urbanos y Ambientales -URBAM-, Universidad Eafit.
- Linz, J. (1990). *La quiebra de las democracias*. México: Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Lora, E. y Alvear, M. (1992). Vulnerabilidad de la economía antioqueña frente a la apertura económica. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 237-243). Medellín: Presidencia de la República.
- Marques-Pereira, B. (1990). Estado-providência e neo-corporativismo. *Sociedade e Estado*, (1), pp. 117-132.
- (1999). «Corporativismo societal» y «corporativismo de Estado»: dos modos de intercambio político. *Foro Internacional*, 39 (155), pp. 93-115.
- Martin, G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafía, ciudad y Estado 1975-2012*. Bogotá: Planeta.
- Medina, G. (2006) *Historia sin fin. Las milicias en Medellín en la década del 90*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Mejía, M. E. (1992). La relación Estado-sociedad civil: el caso de Medellín. En: Consejería de Paz para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 121-124). Medellín: Presidencia de la República.
- Melo, J.O. (1994). Hacia una política de convivencia. La experiencia de Medellín. *Consenso. Revista de Cultura Política*, (2), pp. 7-17.
- Millán, R. (1995). De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social. *Perfiles Latinoamericanos*, 4 (6), pp. 181-202.
- Mires, F. (1995). *El orden del caos ¿Existe el tercer mundo?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Naranjo, G. (1992). *Medellín en zonas: monografías*. Medellín: Corporación Región.
- Naranjo, G., Hurtado, D. y Peralta, J. (2003). *Tras las huellas ciudadanas. Medellín: 1990-2000*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), pp. 62-87.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 4*. Barcelona: Paidós.
- Ortiz, C.M. (1991). El sicariato en Medellín. Entre la violencia política y el crimen organizado. *Análisis Político*, (14), pp. 66-73.
- Pahl, R. y Winkler, J. (1975). The Corning Corporatism. *Challenge*, (marzo-abril), pp. 28-35.
- Pasquino, G. (1985). *La complessità della politica*. Roma: Libri del Tempo Laterza.
- (1997). Crisis. En: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política* (pp. 391-394). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Patiño, D. (2020). *Subnormales y blindados: selectividad estratégica y efectos de Estado en el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales -PRIMED-, en Medellín (1992-2001)*. (Trabajo de grado para optar al título de politólogo). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Pécaut, D. (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*. Bogotá: Siglo Veintiuno.
- Piedrahíta, I. y Sánchez, E. (2021). Rostros de estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para Estudiar al Estado. *Estudios Políticos*, (61), pp. 23-46.
- Pizzorno, A. (1991). Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral. En: Crouch, Colin y Pizzorno, Alessandro (coordinadores). *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968* (pp. 381-408). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Portantiero, J. C. (1988). *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Quijano, L.F. (2004). Conflictos urbanos en Medellín y experiencias de negociación política urbana. En: Instituto Popular de Capacitación (IPC). *Seminario Internacional Conflictos Urbanos y Alternativas de Transformación*. (6-8 septiembre de 2004) (pp. 5-14). Medellín: Ed. Red Andina de Reflexión y Acción sobre el Conflicto Urbano.
- Rabotnikof, N. (1992). El retorno de la filosofía política: Notas sobre el clima teórico de una década. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (4), pp. 207-225.
- (1995). El espacio público: variaciones en torno a un concepto. En: Rabotnikof, Nora; Velasco, Ambrosio y Yturbe, Corina (compiladores). *La tenacidad de la política* (pp. 49-67). México: Universidad Autónoma de México.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Regini, M. (1983). Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna. *Stato e Mercato*, (9), pp. 353-384.

- Restrepo, M. (1992). Medellín: una ciudad en crisis. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín: Alternativas de Futuro* (pp. 309-314). Medellín: Presidencia de la República.
- Restrepo Riaza, W. (1992). La violencia: un problema histórico de cultura y civilización política. *Estudios Políticos*, (1), pp. 77-90.
- Restrepo Santamaría, N. (1992). Alternativas de generación de empleo frente a la apertura económica. Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 249-257). Medellín: Presidencia de la República.
- Restrepo, W. y Vélez, J. C. (1998). *Estudio sobre las características del homicidio en Medellín. Informe de investigación*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Riaño, P. (2006). *Jóvenes memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Ruiz, J. y Vélez, B. (2004). *Medellín fronteras invisibles de exclusión y violencia*. Medellín: CEO, Universidad de Antioquia.
- Rusconi, G. E. (1981). Scambio Político. *Laboratorio Político*, I (2), pp. 65-87.
- (1985). *Problemas de teoría política*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salazar, A. (1990). *No nacimos pa' semilla. La cultura de las bandas juveniles en Medellín*. Bogotá: Cinep.
- Salazar, A. y Jaramillo, A.M. (1992). *Las subculturas del narcotráfico*. Bogotá: Cinep.
- Sarmiento, L. (1993). *Política social y gasto público en los noventa ¿Qué tan significativos son los cambios?* Bogotá: Coyuntura Social, Fedesarrollo.
- Schmitter, P. (1985). Neocorporativismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (31), pp. 47-78.
- Schmitter, P. y Lehmbruch, G. (coordinadores). (1992). *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del mercado*. México, D.F.: Alianza Editorial.
- Schmitter, P., Streeck, W. y Lehmbruch, G. (coordinadores). (1992). *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y del mercado*. México, D.F.: Alianza Editorial.
- Soifer, D. (2012). The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 45 (12), pp. 1572-1597.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Tanaka, M. (1995). La consolidación democrática y la crisis de legitimidad de los sistemas de partidos en la América Latina de los noventa. *Perfiles Latinoamericanos*, 4 (6), pp. 203-224.
- Trouillot, M. R. (2010). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Bogotá: Universidad del Cauca, CESO-Universidad de los Andes.

- Universidad Eafit y otros. *Seminario Medellín, ¿Pa' dónde vamos?* (21 de octubre de 2017), Medellín.
- Uribe de Hincapié, M. T. (1990^a). La territorialidad de los conflictos y la violencia en Antioquia. En: Gobernación de Antioquia. *Realidad Social, Tomo I* (pp. 106-151). Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, Edinalco.
- (1990b). Los destiempos y los desencuentros: una perspectiva para mirar la violencia en Colombia. *Revista Universidad de Antioquia*, 59 (220), pp. 4-17.
- (1992). Introducción. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 11-18). Medellín: Presidencia de la República.
- (1993^a). Hacia la formulación de un pacto ciudadano para Antioquia. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *II Seminario Alternativas de Futuro: Antioquia hacia un pacto social* (pp. 64-75). Medellín: Presidencia de la República.
- (1993b). Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana. En: Giraldo, Carlos Alberto y otros. *Rasgando velos. Ensayos sobre la violencia en Medellín* (pp. 19-88). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- (1998). Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano. *Estudios Políticos*, (12), pp. 25-46.
- (1999). Comunidades, ciudadanos y derechos. En: Cortés Rodas, Francisco y Monsalve Solórzano, Alfonso (coordinadores). *Multiculturalismo. Los derechos de las minorías culturales* (pp. 143-157). Murcia: Res Pública, Instituto de Filosofía, Universidad de Antioquia.
- Velásquez, M. (1992). Propuestas pedagógicas para la construcción de una ética ciudadana. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 149-162). Medellín: Presidencia de la República.
- Vélez, J. C. (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. *Estudios Políticos*, (18), pp. 61-89.
- (2012). La evocación de la crisis. En: Alonso Espinal, Manuel Alberto; Pérez Toro, William Fredy y Vélez Rendón, Juan Carlos (editores). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 53-83). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Vergara, M. (2013). *Gobernabilidades en vilo: violencia y regulación en la Medellín urbana. Diversas interpretaciones*. Recuperado de: http://actacentifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT4/GT4_VergaraArias.pdf
- Villa, M.I.; Jaramillo, A.M. y Sánchez, L.A. (2003). *Rostros del miedo: una investigación sobre los miedos sociales urbanos*. Medellín: Corporación Región.

Auge comunitario, privatización de la seguridad y gestión (violenta) del desorden. Otras «transiciones» en Medellín, 1991-1996*

Juan Carlos Vélez Rendón**

A comienzos de los años noventa del siglo XX, Medellín tuvo, por varios años, la tasa de homicidio más alta en Colombia y en el mundo (Cardona, et. al., 2005; Pérez, et. al., 1998), fenómeno a partir del cual se especificó la denominada «crisis» de la ciudad (Vélez, 2012). Desde entonces, se ha estudiado a protagonistas de acciones violentas, modalidades y formas yuxtapuestas de victimización derivadas de un conflicto armado y una guerra sucia urbanizados, del accionar del narcotráfico y su «guerra» contra el Estado y de disputas cruzadas entre milicias, bandas y combos por el control territorial en los barrios (CNMH, 2017; García, 2018; Martín, 2012; Alonso, 2012; Jaramillo, et. al. 1998). También se ha analizado la respuesta institucional a la crisis en esos años, concretada en políticas de seguridad y convivencia (Restrepo, et. al., 2012; Pérez, et. al., 1999) y las que dan cuenta de la transformación de la estatalidad local con apoyo de organismos internacionales y del Estado central, para revertir la que se consideraba su «baja centralidad» por medio del fortalecimiento de capacidades financieras, burocráticas y del diseño de «nuevas tecnologías de

* Este capítulo es resultado del proyecto «Crisis política, violencia y procesos de concertación social en Medellín, 1990-1995», realizado con el profesor Manuel Alberto Alonso Espinal, y financiado con recursos de Estampilla – UdeA.

** Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. jcarlos.velez@udea.edu.co

gobierno» (Leyva, 2010). Y se ha planteado, además, que desde aquellos años se sentaron bases sociopolíticas para «transiciones» en la planeación hacia el desarrollo local, en democratización hacia la participación social y política, y en pacificación hacia el fortalecimiento institucional (Piedrahita y Sánchez, 2021). Desde entonces es notable la transformación urbana al punto que ha sido calificada, de manera hiperbólica, como «medio milagro» o «resurrección» o «reinención» de la ciudad.

En algunos estudios se ha representado a la Medellín de los años noventa como un «laboratorio» social e institucional para tratar aquellas conflictividades violentas (Giraldo y Fortou, 2016) y otros han postulado el diseño de un «modelo» de gestión urbana «exitoso» en términos de la reducción de la violencia, en tanto la ciudad ha dejado de aparecer en el listado de las ciudades más «violentas» según indican las tasas proporcionales de homicidios. Ese «laboratorio» —en el que tuvieron un protagonismo insoslayable la cooperación internacional, los gobiernos nacional y local, universidades, sectores del empresariado, la Iglesia, organizaciones comunitarias y la denominada «sociedad civil»—, fue el resultado de un conjunto de circunstancias, entre ellas, del diseño de un lenguaje y una forma de hacer política relativamente inéditos, que se tradujeron en propuestas y prácticas oficiales (políticas, proyectos, programas) de índole nacional con implicaciones importantes en lo referido a la vida cotidiana de las personas, especialmente de aquellas expuestas directamente a la violencia.

En Medellín se probaron, por ejemplo, ideas para incentivar el protagonismo comunitario, la concertación social y la participación ciudadana, algunas de ellas postuladas en la por entonces nueva Constitución de 1991, pero también se pusieron en práctica variantes de una reforma del Estado que implicó agencias como la Policía y el diseño de políticas de seguridad para el control de la criminalidad, así como experiencias de negociación con grupos armados urbanos, las cuales fueron efectivas temporalmente para incidir sobre dinámicas violentas. Y no puede omitirse que estas ideas se juxtapusieron y las acciones derivadas implicaron cambios

de perspectiva institucional en distintas dimensiones: en el análisis sobre factores que derivaron en la «crisis»; en el rumbo de acciones gubernamentales que fracasaron previamente en el propósito de disminuir la pobreza, el marginamiento y la «intolerancia»; o en las tentativas legales para controlar expresiones crecientes de violencia y criminalidad.

Pero también debe advertirse que aquellas acciones resultaron insuficientes para gestionar algunas problemáticas subyacentes a la «crisis», para afrontar factores que históricamente han incentivado la criminalidad, la proclividad al uso de las armas y la gestión violenta de conflictos, y sobre todo, para reaccionar ante la capacidad de mutación y adaptabilidad de actores ilegales con amplio control territorial y capacidad variada de ejercer violencia. Es decir, puede admitirse que la ciudad ha dejado de ser la más violenta del mundo considerando el número de muertes (Dávila, 2016), pero persisten actores armados ilegales cuyo medio de acción es la violencia y han afianzado su poder en diferentes zonas al punto que se ha planteado que en Medellín se ha establecido un «gobierno criminal» (Blattman, et.al., 2020).

En este texto expongo la puesta en práctica de políticas nacionales en Medellín en el decenio de los noventa, sus motivaciones y entrecruzamientos con dinámicas locales. Pero también muestro vicisitudes del cambio urbano, en tanto aquellas políticas implicaron modificaciones y adaptaciones de las organizaciones ilegales que se vieron compelidas por nuevos lenguajes y procedimientos políticos, por la aparición de nuevas formas de legitimación y de intermediación que, en últimas, también incidieron en la forma de ejercer presencia en la ciudad y, al tiempo, de responder a la tentativa institucional de superación definitiva de la situación de violencia.

Entre las propuestas clave dentro de ese «laboratorio» que se instaló en la ciudad en los años noventa, están la «concertación, el pacto social y la convivencia», que dan lugar al auge comunitario y participativo; la seguridad ciudadana como «asunto de todos» y la «negociación» con grupos armados. Comparto la idea según la cual en esos años hubo un fortalecimiento de capacidades

institucionales, que se iniciaron transformaciones que impactaron la planeación local del desarrollo, la participación social y política y la gestión del conflicto violento, pero también sostengo que hubo procesos inconclusos por interferencias y desconexiones entre los gobiernos nacional y local y los sectores sociales; las rutas institucionales diseñadas por el primero tuvieron efectos locales no calculados, no siempre convergieron e incluso se opacaron o limitaron recíprocamente; tales propuestas hicieron énfasis diferenciales, algunas consideradas como exitosas porque introdujeron equilibrios apenas temporales y siempre inestables entre la institucionalidad y grupos ilegales; para estos grupos, aquellos años también fueron de cambio y experimentación que derivó en la estilización de sus formas de gestión del (des)orden (Uribe, 1997); estos grupos mantuvieron su capacidad de ejercer violencia y control territorial porque se adaptaron a las acciones institucionales y usaron los recursos ofrecidos en ese «laboratorio» para preservar su poder, probablemente también modificando y ampliando sus propias alternativas de acción.

En este sentido, afirmo que los años noventa del siglo XX en Medellín, los del auge de lo comunitario, la euforia participativa y la deriva corporativista, también fueron de transición hacia un modelo ambiguo de seguridad que persiste hasta la actualidad en el que tales grupos son protagonistas activos al lado de agentes institucionales; hacia formas (discretas) de gestión del (des)orden por parte de estos grupos ilegales que han reforzado su poder local mediante el uso calculado de su capacidad para ejercer violencia; y hacia prácticas de negociación formales e informales, a las que acuden, circunstancialmente, sin que ellas deriven en una desactivación definitiva de los grupos armados y sus prácticas de coerción en barrios de la ciudad.

La Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana

El gobierno nacional de Cesar Gaviria (1990-1994), diseñó la Estrategia Nacional contra la Violencia, de la que hacía parte el Programa Especial para Medellín. Este Programa, que dependía de la Secretaría Privada de la Presidencia, creó el 17 de agosto de 1990 la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, con los siguientes objetivos: coordinación de acciones entre Estado, gobierno y comunidad para «la superación de la crisis» de la ciudad; identificación, concertación y coordinación de programas y proyectos para la solución de conflictos que afectaban a las comunidades; promoción de la participación comunitaria en la «reconstrucción social y la recuperación de una ética civilista y ciudadana»; «integración política y social» entre Estado y sociedad, y su afianzamiento por medio de una mayor presencia territorial de las agencias estatales. La Consejería tenía el mandato de operar en ámbitos locales en conexión con organizaciones comunitarias para vincular fuerzas sociales y políticas representativas, fomentando referentes de identidad ciudadana y la organización y decisión comunitaria, aspectos clave para la reconciliación y pacificación de la ciudad (Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, 1993a, pp. 20-23). Según su primera directora, María Emma Mejía, la Consejería buscaba rehacer un vínculo entre Estado y sociedad y se concebía a sí misma más como un «enlace», como una «intermediaria», que comunicaría Estado y sociedad, que como entidad «ejecutora de proyectos». Decía la consejera que al llevar «la voz de la comunidad» al gobierno y la de éste a la comunidad, se restablecería un diálogo esencial para recuperar la confianza (Mejía, 1991, 2c).

Según Jorge Orlando Melo, la acción de la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana implicó «un cambio de enfoque integral y completo» en relación con el tratamiento de la pobreza, el marginamiento y la violencia de la ciudad (Melo, 1994, p. 11). Este cambio de enfoque tenía como

punto de partida un pacto social que buscaba involucrar instancias gubernamentales, sector productivo, academia y comunidad, ligado al optimismo que permeó el «giro» hacia lo local, la descentralización política y administrativa, el proceso constituyente y la expedición de la Carta de 1991, así como la euforia de la participación política que se desencadenó con ella, amplificada por organizaciones no gubernamentales (ong's) y sectores universitarios. Para el caso de Medellín, se planteaba que con «responsabilidad social, tolerancia, participación (y) reconocimiento del otro», la ciudad podía «construir un nuevo modelo social» que la enrutara hacia la civilidad y que la Constitución recién expedida abriría el camino para la «construcción de un modelo participativo, por cuanto se garantizan los más elementales derechos sociales y ciudadanos» (Mejía, 26 de septiembre de 1991, p. 3b).

La participación política, el «pacto» y la «concertación social»

En consonancia con la Consejería Presidencial, académicos y ong's reconocían la ausencia de planes integrales para el futuro, de propuestas de convivencia y de concertación, que atenuaran esa enorme brecha entre Estado y sociedad, y entre individuos en el trámite de sus conflictos cotidianos. Según la Corporación Región, la «crisis» tenía como característica central la «ausencia de propuestas orgánicas de futuro», de «alternativas» para la convivencia y de «líneas claras de concertación». Tampoco había «circuitos fundamentados en la civilidad, la legitimidad y la estabilidad de lo institucional para viabilizar y negociar las diferencias y el disenso» («¿Para qué un pacto social?» 13 de octubre de 1991, p. 3c).

Para superar esta situación, desde los sectores que acompañaron la propuesta de la Consejería Presidencial, se consideraba necesario y se insistía en citar a las gentes de los barrios, escucharlos y actuar con ellos para generar «procesos de participación con los afectados a fin de que sean ellos los que, a partir de la identificación de sus múltiples problemáticas, propongan salidas y posibles soluciones»

(Uribe, 1 de agosto de 1990, p. 6b). Avanzar en la concertación implicaba que actores sociales y gubernamentales acordaran «acciones y compromisos públicos en los cinco aspectos más críticos de la vida regional», que identificaran propuestas para desarrollar de manera concertada en el mediano y largo plazo; que examinaran experiencias internacionales, nacionales y regionales de pactos sociales ciudadanos, y que desarrollaran la pedagogía de la concertación y la negociación en distintas escalas territoriales («Antioquia hacia un pacto social», 5 de agosto de 1992, 1b).

En las discusiones que se suscitaron, siempre se identificaron variables básicas en el propósito de lograr «la paz» para la ciudad: democratización y justicia con la sociedad, a partir de las cuales se desprendían otras prioridades: reconfiguración del tejido social, participación de la comunidad en los procesos de planeación, promoción de la tolerancia, búsqueda de consensos, promoción de una ética civil, respeto por la pluralidad a través de normas de tolerancia y convivencia (Región, 2 de marzo de 1991, 8d).

Por otro lado, para algunas ong's, el pacto social debería ser abarcante, «un proyecto de ciudad y de región» alrededor de un modelo social, económico y político que supere la crisis, construya a sus habitantes como comunidad integrada y redefina el lugar de los actores políticos. El pacto social debía ser

(...) el gran proyecto que comprometa a los más diversos actores sociales de la ciudad en su gestación y concreción, mediante pasos racionales y democráticos (...). El pacto social no podrá ser un simple pacto de no agresión entre las clases sociales y actores del trabajo, la economía y la política. Por el contrario, son los marcos de la libertad con democracia, de desarrollo concertado alrededor de un plan que podamos construir una sociedad civil, una ética de convivencia aceptada y respetada por todos, y alcanzar las expectativas de empleo, producción agrícola, pecuaria, industrial y de servicios, garantías de inversión y el uso racional y eficiente de los recursos administrados por el Estado. (...) Aunque el pacto social no es un acuerdo partidista, le corresponde a los partidos y movimientos políticos participar al lado de las fuerzas sociales y de las organizaciones civiles (...). (Viva la Ciudadanía et. al, 14 de noviembre de 1991, p. 2c).

Al respecto, la Corporación Región suponía que debía haber un pacto para lograr:

El respeto a la vida, la presencia de un poder o autoridad legítima, la negociación, la participación de la comunidad, la construcción de una ética ciudadana, la pluralidad, un modelo de desarrollo económico democrático, gradual y planificado, la descentralización, la redistribución de los ingresos y de la propiedad, la búsqueda de mayores tasas de crecimiento y, ante todo, la disposición de concertación: propiciar canales, interlocutores, reglas de juego que acerquen y conviden a los actores al diálogo (...) hay que construir una nueva ética de la convivencia. (...) La propuesta de un pacto contempla que hay que trabajar por lograr un Estado moderno, (presente), descentralizado. La idea de pactar supone la aceptación del monopolio de la fuerza en manos del Estado. Pero con un poder civil que maneje el orden público y al que se sometan las fuerzas de seguridad (...). Un pacto implica luchar contra la apatía y la indiferencia política. Implica estimular la participación ciudadana, implica el fortalecimiento de las organizaciones civiles que sirven de interlocutores entre el Estado y la sociedad civil (Región, 14 de octubre de 1991, p. 11a).

La idea del pacto social para Medellín se fue concretando a partir de las experiencias derivadas de los diálogos iniciales entre distintos sectores concernidos con la invitación de la Consejería Presidencial. El pacto contemplaba dos esferas: una pedagógica y otra práctica. La primera, aludía a un diálogo sobre la política y la democracia entre habitantes, autoridades locales, gremios, Iglesia y académicos. Para la Corporación Región el pacto social era parte de una disputa democrática, debía cumplir con condiciones y reglas básicas: derecho a la participación, asegurado a todos los integrantes de la sociedad, en todas las esferas de la vida social; resolución de conflictos apelando a la negociación y el voto, y preservando el ejercicio del poder y la autoridad legítima; espíritu de concertación (Región, 15 de julio de 1992, 1b). El funcionamiento del pacto, según se afirmaba, requería además «procedimientos y reglas como los de la democracia participativa: veedurías cívicas, cogestión, prácticas administrativas horizontales y democráticas, eficiencia en la gestión pública; afianzamiento de las normas judiciales y de

los principios de los derechos humanos en el control del orden público» (Comité Académico, 1993, p. 66-72).

Para la profesora María Teresa Uribe de Hincapié, el pacto sería un «compromiso político continuado entre actores sociales diversos de una entidad territorial determinada, para definir propósitos colectivos, a largo plazo, que den sentido y orientación a la colectividad social». Ese pacto debería ser «público», enmarcado en la «esfera política», y debía ser suscrito, desarrollado, vigilado y controlado socialmente; su punto de partida debería ser el reconocimiento y la valoración social y política de la diferencia, de la alteridad y de la otredad. Mediante esa «construcción conjunta» diferentes grupos y sectores identificarían «un núcleo de propósitos o intereses susceptibles de generalización que orienten acciones, actividades y comportamientos en público», con referentes éticos y culturales «determinados por las particularidades socio históricas, económicas y políticas de la colectividad que pacta, por el carácter de los conflictos que la atraviesan y por las carencias que la aquejan» (Uribe, 1993, pp. 64-75). El pacto sería pues un medio de «aprendizaje colectivo, a través del cual sería posible fundamentar una verdadera cultura democrática en Antioquia» (Uribe, 1993, p. 51).

La esfera práctica del pacto social se puede identificar en las mesas de trabajo que se conformaron: a) Generación de empleo e ingresos, concentrada en la economía formal, en microempresas, famiempresas y cooperativas. b) Medio ambiente, que buscaba acuerdos para «la solución de dificultades ambientales» en algunos barrios, a partir de gestión ambiental municipal, manejo de cuencas hidrográficas y tratamiento integral de problemas ambientales. c) Educación y pedagogía ciudadana, dedicadas a problemas de calidad, infraestructura y cobertura, así como capacitación docente, adaptación a la realidad regional de contenidos educativos e identificación de estrategias y mecanismos para atender problemas puntuales en centros educativos. d) Las implicaciones en Antioquia del reordenamiento territorial. e) Seguridad, promoción de la convivencia y derechos humanos, cuyas líneas de trabajo expondré más adelante (Comité Académico, 1993, pp. 59-63).

Balances y resultados

En 1991 se desarrollaron encuentros, discusiones y seminarios académicos con participación social, encuentros con líderes comunitarios en los que se constató la capacidad de estos sectores comunitarios para organizarse y hacer propuestas («Balance de foros comunales», 14 de septiembre de 1991, p. 3b), y talleres con la comunidad dirigidos a lo que se denominaba la «recuperación del tejido social urbano».

En agosto de 1992, en el marco del II Seminario Alternativas de Futuro, se presentaron los debates y conclusiones de cada una de las mesas de trabajo («Los avances del pacto social» y «Primero hay que comprometerse, 14 de agosto de 1992, p. 2ª). Según *El Colombiano*, al evento asistió «una significativa representación de la sociedad civil y del Estado»: con 170 delegados de organizaciones sociales, 159 delegados de mesas de trabajo, 261 delegados especiales, entre otros (*El Colombiano*, 23 de agosto de 1992).

Los balances de gestión de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, daban cuenta de una actividad intensa. Por ejemplo, en 1991 se concretaron, principalmente, programas tales como el Fondo de Proyectos de Inversión Semilla, con 1.350 millones de pesos para 450 proyectos relacionados con educación, salud, producción, civismo, entre otros aspectos, que fueron ejecutados por las organizaciones cívicas y comunitarias; Núcleos de Vida Ciudadana, que recibieron 1.000 millones de pesos, especialmente para Villa del Socorro (Comuna Nororiental) y La Esperanza (Comuna Noroccidental); Foros Comunales, realizados con el apoyo de la Universidad de Antioquia, la Corporación Región y cerca de 435 organizaciones cívicas y comunitarias de toda la ciudad para conocer la visión de los habitantes acerca de su presente y de las denominadas alternativas de futuro; Programa de televisión comunitaria, *Arriba mi Barrio*, orientado a jóvenes (Mejía, 1992, pp. 128-131).

En marzo de 1993, la Consejería fue asumida por Jorge Orlando Melo, quien afirmó que la dependencia no tendría variaciones

notorias en relación con el perfil dado por su anterior directora. Melo pondría un énfasis especial en educación y en los jóvenes, los cuales serían «el núcleo de su labor», desvinculando el accionar de la Consejería del diálogo con grupos armados en los barrios («La Consejería seguirá siendo barrio», 17 de marzo de 1993, p. 2b), muchos de los cuales eran, precisamente, jóvenes. Los programas para la recuperación de la convivencia, se centraban en aumento de cupos escolares, construcción, mejoramiento y dotación de colegios de secundaria en barrios populares; en empleo juvenil (capacitación empresarial, formación técnica y empresas solidarias y familiares); en espacio urbano para la convivencia y encuentro en los barrios (*Primed y Núcleos de Vida Ciudadana*); en iniciativas organizativas para desarrollo barrial, fomento de diagnóstico y debate de problemas barriales, de la ciudad y el Área Metropolitana; en mejora de instalaciones culturales y deportivas; en procesos identitarios que modificaran estereotipos y estigmas sobre barrios y sectores juveniles; en justicia y seguridad pública (impulso a procedimientos, instituciones y valores que promovieran la solución conciliada de los conflictos y la protección de los derechos ciudadanos) (Melo, 1994, pp. 12-13).

En la tercera versión del Seminario Alternativas de Futuro, de julio de 1993, Melo resaltaba la importancia de «promover el diálogo y el debate en una ciudad y en un país en el que la tradición de exclusión y violencia ha hecho muy débiles los procesos de concertación y participación» (Melo, 2019, pp. 108-109). Sin embargo, la idea del pacto social se fue concretando pero en una dimensión diferente a la imaginada inicialmente. A modo de síntesis, la directora académica de aquel evento, decía:

Si bien los micro pactos logrados, tanto en el Seminario como en las labores previas que desarrollaron las mesas de trabajo, no arrojaron resultados de amplio impacto y trascendencia y el gran acuerdo de voluntades no se suscribió como acto formal, lo que resulta preciso rescatar, es ese arduo ejercicio de isegoría que tuvo lugar durante el evento (...). Se escucharon las voces y las intervenciones de actores sociales muy diversos, desde aquellos que creían tener las soluciones totalizantes a

problemas complejos y difíciles hasta quienes pugnaban porque su micro proyecto quedara inscrito en los compromisos de acción del Estado. Cada uno hablando desde su lugar, con un sentido particularizado pero en la mayoría de los casos aislado de las proposiciones de los otros (Uribe, 1993, pp. 15-16).

Según balances de la Consejería, en el lapso de cuatro años se destinaron recursos del presupuesto municipal cercanos a los veinte mil millones (sin contar recursos de créditos ni inversiones de otras dependencias municipales y metropolitanas) (Melo, 1994, p. 13) que se invirtieron en obras de mejoramiento social: en 60 colegios existentes y en 7 nuevos; en 100 bibliotecas de barrio y en la construcción de algunas nuevas; en mejoramiento o construcción de al menos 35 instalaciones deportivas; en 2 Núcleos de Vida Ciudadana (con áreas deportivas, sedes culturales, instalaciones educativas, guarderías, casas juveniles, oficinas y talleres comunitarios) y en diseños arquitectónicos de 8 nuevos núcleos; aprobación de 500 pequeños proyectos promovidos por las comunidades; capacitaciones a conciliadores en equidad, talleres de derechos humanos y de formación de dirigentes; entrenamiento empresarial y técnico a cerca de 3.000 jóvenes; 15 casas juveniles; más de 100 Ong's, recibieron apoyo para programas (Melo, 1994, pp. 13-14). El desarrollo inicial de esta estrategia se concentró en la comuna nororiental pues, según diagnósticos e indicadores económicos, las problemáticas de la ciudad eran «mucho más graves» allí (*El Colombiano*, 20 de abril de 1991, p. 7D).

Desde 1995, durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), la Consejería cambió de orientación y se convirtió en la Consejería para Antioquia y en diciembre de 1999 el presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) decidió cerrarla. En este lapso, fueron consejeros León Darío Cadavid, Margarita María Maya y Jaime Alberto Arrubla.

Expectativas, debates y diferencias acerca del pacto social

Entre 1991 y 1995 se propició un debate sobre la participación política, la concertación social y el diálogo público, y sobre la manera como se venía desarrollando la relación Estado-sociedad en Medellín. Quienes diseñaron la idea del pacto social identificaron limitaciones como las siguientes: a) no era un pacto constitucional y estaba enmarcado dentro del ordenamiento legal del país; b) se proponía para una ciudad cuyos factores de conflicto también se generaban en otros lugares del país y en el exterior (Comité Académico, 1993, pp. 66-72), por tanto, había variables incidentes fuera de su alcance.

Pese a que el realismo se fue imponiendo paulatinamente a quienes convocaban el pacto, en relación con sus limitaciones, las expectativas sociales puestas en el proceso fueron amplias y, tal vez, demasiado ambiciosas, si se tiene en cuenta la antigüedad, arraigo y gravedad de los problemas que intentaba tramitar y la urgencia de soluciones que algunos sectores le reclamaban. Las claridades y salvedades ofrecidas por los promotores del pacto social, acerca de sus alcances y expectativas («Para un pacto social», 7 de agosto de 1992, p. 1c), fueron más o menos simultáneas a las voces críticas y detractores del mismo, que se fueron expresando en distintos encuentros.

Por un lado, los que consideraban que las iniciativas de la Consejería Presidencial dejaban al margen de ese pacto al gobierno local. Es decir, quienes sentían que la iniciativa nacional opacaba un interlocutor institucional local elegido popularmente a favor de una instancia central (la Consejería) que, *de facto*, los desplazaba y marginaba en la gestión de la crisis. Aunque públicamente apoyaban el proceso y lo consideraban valioso para la ciudad, los gobiernos locales mantuvieron una distancia y una crítica fundada en varios aspectos. Por ejemplo, los asuntos procedimentales: en el discurso de instalación del primer Seminario Internacional Alternativas de Futuro para Medellín, el alcalde Omar Flórez Vélez (1990-1992), enfatizó en dos planes centrales de su propuesta de trabajo para

la ciudad: el Plan de Acción Social y el programa de Civildad, sobre el que volveré más adelante. Con respecto al pacto, el alcalde consideraba que era algo apresurada, tal vez situando su dimensión práctica porque entendía que un pacto era un

(...) acuerdo firmado entre todos los actores sociales de una unidad territorial, con vistas a establecer propósitos colectivos y a definir los medios para lograrlos. Este pacto social está a la base del surgimiento de la sociedad civil, entendida ésta como un conglomerado plural, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, que gracias al consenso sobre asuntos comunes configura una identidad que le permite actuar como interlocutor frente al Estado y sus instituciones, generando así procesos de legitimación, negociación y participación que están a la base de la vida política de una comunidad determinada (Flórez, 1991, pp. 21-28).

También se cuestionó el carácter nacional de la instancia que lideraba el pacto (la Consejería) y la pérdida de protagonismo de los respectivos planes de gobierno de los alcaldes municipales. En la instalación del II Seminario Alternativas de Futuro, el Alcalde Luis Alfredo Ramos (1992-1994), daba la bienvenida a los «conceptos y propuestas que coincidan con nuestro plan de gobierno, al tiempo que anunciamos nuestra decisión de estudiar serena y objetivamente, aquellas iniciativas novedosas y viables que salgan de esta jornada de trabajo». Y concluía que el «primer compromiso, o si se quiere, nuestro pacto social, es con el programa de gobierno aprobado popularmente. De allí en adelante serán bienvenidas las propuestas adicionales que salgan de eventos tan significativos como éste» (Ramos, 1993a, pp. 25-26). La distancia entre gobierno local y la Consejería se mantuvo pero no fue obstáculo para que el gobierno municipal diseñara un plan para la ciudad (Medellín en Paz) que, en uno de sus propósitos centrales, retomaba la idea del diálogo, la concertación y la negociación.

Otras críticas en encuentros posteriores, procedentes de autoridades departamentales, se fijaban más que en los aspectos procedimentales o en la pérdida de protagonismo de las autoridades locales, en una postura ideológica que reflejaba una

percepción específica de la problemática de la ciudad, diferente de la del gobierno nacional y, adicionalmente, de las que deberían ser las salidas a dicha problemática. Para el Gobernador de Antioquia, Juan Gómez Martínez (1992-1994), el pacto solo contemplaba la dimensión política y no mencionaba la dimensión moral:

La dimensión ético-formal, desafortunadamente, no ha sido expresada con suficiente fuerza y propongo que sea tenida en cuenta en el momento de la discusión. (...) La situación de desorientación e incertidumbre de estos años ha puesto, afortunadamente, en primer plano la dimensión ético-moral no sólo de la existencia personal sino de los procesos sociales. (...) Sólo en la aceptación del doble carácter, ético y político, de los grandes proyectos de la sociedad, nos es posible afirmar que es tarea de la ética civil lograr que el ciudadano común acepte, como exigencia moral, acciones que apunten a la consolidación de la sociedad civil y al logro de beneficios colectivos, como el pago honrado de los impuestos, el ahorro y la inversión en el país, el cuidado de los recursos naturales y de los bienes sociales, para mencionar sólo unos casos (Gómez, 1993, pp. 27-28).

Para algunos líderes comunitarios era preocupante tanto la desesperada situación material de los habitantes de barrios populares y las restringidas ofertas oficiales para afrontarla, como el marginamiento de la sociedad por parte del gobierno y la incomunicación existente entre estas instancias. Por esto, temían que «el diálogo» que se iniciaría con el pacto, terminara en otra «frustración» más.

El problema, decía uno de los asistentes al foro (Organizado por la Consejería para Medellín y el Área Metropolitana con líderes comunitarios de la comuna noroccidental), no es que el gobierno no nos pavimente una calle que no existe, sino que atienda las verdaderas necesidades de comunicación de nuestros barrios (...). La situación de depresión socioeconómica no da más plazos, la falta de educación se está convirtiendo en una bomba de tiempo, la prestación de servicios de salud no está racionalizada, la cultura es una entelequia (...). Más que infraestructura, la comunidad que habita en estos 32 barrios del noroccidente necesita que esta situación de 'dialogantes' que han iniciado con el Estado, no termine en otra frustración («Misión debida y misión de vida», 25 de febrero de 1991, p. 2c).

Para sectores de base, a los encuentros promovidos por la Consejería Presidencial dejaron de asistir sectores considerados clave para lograr los objetivos trazados en el pacto y expresaban explícitamente «la falta de compromiso político del alto gobierno y de los gremios. Al mismo tiempo, lamentaron la ausencia de los actores del conflicto y reafirmaron la necesidad de los diálogos regionales» («Antioquia avanza hacia el pacto», 14 de agosto de 1992, p. 5a).

Algunos líderes comunitarios criticaban la idea del pacto porque suponía sobre entendidos en materia de autonomía de las comunidades y de movilización social de las mismas, y porque el Estado iniciaba este acercamiento mientras continuaba ejerciendo e intensificando su accionar represivo en algunos barrios; mencionaban, por ejemplo, dos bases militares en la comuna centro oriental y las 5 emplazadas en la nororiental. Para el líder comunitario Silvio Salazar,

(...) las comunas están sitiadas, y creo que pensar ahora en un pacto social no es viable (...). Yo no creo en él; para llegar a ese acuerdo hay que quemar otras etapas y dar otros pasos. Una de esas etapas corresponde al logro de un gran consenso político entre todos los sectores de Medellín, Antioquia y el país. Hay algo equivocado en torno al problema de la paz: que se concibe como un estado de inercia, de sumisión, de brazos cruzados (Salazar, 1992, p. 9a).

Algunos analistas concebían la propuesta del pacto como una utopía que requería previamente otras condiciones para su realización. Consideraban, entre otras cosas, que se trataba de una propuesta integral, que, sin embargo, necesitaba mayor anclaje en la realidad local. Para Gloria Naranjo, que publicó por esos días el libro *Medellín en Zonas*, la propuesta del pacto, tal como había sido formulada, era acertada pues, en su opinión, la ciudad dejaba entrever una crisis orgánica frente a la cual las propuestas de solución, como la del pacto social, debían ser también integrales. No obstante, pensaba que esa estrategia tenía que «bajar», «que aterrizar mucho más sobre la ciudad real» («Medellín en Zonas. Los seis rostros de estas calles», 20 de septiembre de 1992, p. 1c).

El giro del gobierno para enfrentar la violencia urbana

La Estrategia Nacional contra la Violencia (Presidencia de la República, 1991, p. 4) del gobierno de César Gaviria también buscaba «garantizar» el monopolio oficial del uso de la fuerza, «recuperar» la capacidad de justicia para sancionar el delito y combatir la impunidad y, extender la presencia del Estado en el territorio nacional. Dentro de esta estrategia, el gobierno propuso la política «Seguridad para la gente» para afrontar más efectivamente los problemas del narcotráfico y la seguridad ciudadana (véase De Francisco, 2005). Según Llorente, «intentó instaurar un nuevo enfoque respecto al manejo de los asuntos de seguridad», en el que se buscaba que las autoridades civiles contribuyeran «en el diseño de políticas públicas de seguridad y en la planificación y asignación de recursos» (p. 203).

Al tiempo, se avanzó en la idea de la reforma de la policía, que tenía como objetivo fortalecer su dimensión civil con mayor protagonismo de la sociedad, adoptar los desafíos de la seguridad ciudadana y afrontar las acciones de la delincuencia y las organizaciones criminales (Llorente, 2005). Para esta autora, uno de los aspectos más «populares» de la reforma policial que buscaba aproximar más a la institución con la sociedad, fueron las iniciativas preventivas contra el crimen, tales como los frentes de seguridad local y las escuelas de seguridad, que finalmente no dejaron resultados «esperanzadores» (pp. 209-210). Todo, en el marco de una reforma del Estado que buscaba desburocratizar, descentralizar y desestatizar (Leyva, 2018), del rediseño institucional que implicaba la reforma política y administrativa de 1988 en términos de descentralización, elección popular de alcaldes y planeación local; y la Constitución de 1991 que postulaban la participación política ciudadana (Véase Piedrahita y Sánchez, 2021, p. 40). ¿Qué ocurrió en Medellín?

Hacia un plan de «seguridad» local

Los planes de desarrollo local, que por esos años se volvieron una exigencia para el gobierno municipal, permiten identificar la manera cómo se introdujo, tentativamente, en la acción institucional, el lenguaje propio del auge y el entusiasmo participativo comunitario, las demandas civiles por una acción alternativa oficial, un tratamiento específico para la violencia que empezaba a distinguir problemas aunque no complejizara nociones tales como orden público, seguridad y convivencia (que se seguirán confundiendo por largo tiempo), la jerarquización de problemáticas, los interlocutores sociales para gestionarlas participativamente y, finalmente, las políticas para resolverlas institucionalmente.

Para el alcalde Juan Gómez Martínez (1988-1990), Medellín atravesaba una «crisis», básicamente por el efecto negativo del narcotráfico. Este gobierno se propuso, prioritariamente, recuperar la imagen de la ciudad, deteriorada por la información que ofrecían los medios de comunicación internacionales, dedicada principalmente al narcotráfico; una mayor acción en temas como el de «la seguridad» y el «orden público», lo que implicaba fortalecer el presupuesto para apoyar a la policía e incrementar su presencia en las calles; el auxilio a la rama jurisdiccional en investigaciones de contravenciones, delitos y diligenciamiento de comisiones; la recuperación del espacio público, el control de establecimientos abiertos al público, de brotes de «indisciplina social» y la realización de desalojos, entre otros. Para el logro de algunos de estos objetivos, la administración municipal buscaba fortalecer su relación con la sociedad, a partir de «un nuevo concepto de participación», con el cual se pretendía vincular a las juntas de acción comunal de la ciudad con actividades tendientes a la conciliación y resolución de problemas civiles, a la realización de obras de infraestructura y de desarrollo y promoción comunitaria. Al tiempo, se propusieron campañas educativas como el mes del comportamiento ciudadano para «fomentar en forma masiva los valores ciudadanos, para darle a Medellín un ambiente más cálido, tanto en sus gentes como en

su presentación», así como para el «apoyo a los programas que inculcan los valores y promueven las estrategias de beneficio común (...)». (Gómez, 1990).

El gobierno de Omar Flórez Vélez (1990-1992), por su parte, diseñó un programa para fomentar la civilidad «como propuesta para la solución de conflictos», que se puso en práctica de manera paralela a la gestión de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. Partiendo de la idea de que «el problema» de Medellín era fundamentalmente «cultural», la tarea que se proponía era la superación de la violencia, «ese producto irracional de múltiples causas»; promover una «cultura de paz, sustentada en la convivencia pacífica», para oponer al «modelo contracultural basado en la violencia y la muerte». Para el logro de tal objetivo, se proponía, en conjunto con un Plan de Acción Social, varias tareas que encaminarían a la ciudad en la gestión directa de la violencia: consolidación del Estado de derecho, establecimiento de relaciones de convivencia y tolerancia, respeto a los derechos humanos, solución pacífica y concertada de conflictos, construcción de una ética profesional para organismos de seguridad, supresión de la dicotomía Estado-sociedad, generación de empleo e impulso al desarrollo con justicia social, aspectos que coincidían parcialmente con los esbozados en el marco de la idea de pacto y concertación social expuestas atrás (Flórez, 1992).

En sintonía con el entusiasmo participativo desatado con la presencia de la Consejería, y para «borrar» la brecha que separaba la sociedad del Estado, buscaba fortalecer formas de participación comunitaria, ong's, juntas de acción comunal y juntas administradoras locales, con las cuales buscaba «derrotar el viejo orden de relaciones políticas y sociales» imperantes, aunque en la práctica fuera algo reticente con el protagonismo de organizaciones autónomas e independientes.

Estas dos primeras administraciones populares enfrentaron, sin embargo, el reto de gestionar la violencia sin una política coherente que respondiera a la complejidad del problema local; sin un diseño institucional adecuado que sintonizara acciones municipales, por

ejemplo, con los gobiernos nacional y departamental, con sus vecinos del área metropolitana, con la Consejería Presidencial, con el cuerpo policial (inscrito en una jerarquía nacional); sin capacidad de fuerza para contener el poder de organizaciones del narcotráfico que, a su vez, desarrollaban variadas formas de cooptación y corrupción de agentes y agencias oficiales locales; y sin recursos financieros suficientes para soportar el incremento del pie de fuerza requerido o los apoyos logísticos a la Policía, en un momento en el que la cifra local de homicidios alcanzaba un umbral escandaloso en el país y en el mundo.

La creación de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana y la promoción de la participación política y el diálogo social fue, incluso en el ámbito de la «seguridad», un acicate para aquellos gobernantes locales que empezaban a elegirse democráticamente, a veces sin que compartieran identidad partidista con el gobernador de Antioquia o con el presidente de la República. De este modo, el cambio institucional con respecto al problema de la gestión de la violencia (o del orden público) también obligaba la asunción de las autoridades locales de la responsabilidad que les competía en el tratamiento de la violencia, lo que implicaba abandonar al menos tres ideas en que basaban su reticencia: que los factores desencadenantes de la violencia local eran ajenos a la ciudad en tanto resultaban de la guerra declarada por el gobierno nacional al narcotráfico y a la guerrilla; que las carencias y problemas institucionales (escaso pie de fuerza, corrupción de integrantes de organismos de seguridad, impunidad, bajo número de jueces, labores de inteligencia sesgadas y no confiables), se resolvían exclusivamente con el concurso de la autoridad central; y que no estaba en manos del gobierno local resolver la violencia pues la legislación privilegiaba a la autoridad nacional en materia de seguridad y orden público (artículo 315, numeral 2 de la Constitución).

Al tiempo de este giro significativo que comenzó a dar la institucionalidad local, por medio de la Consejería Presidencial se canalizó la crítica que universidades locales, ong's y organizaciones

comunitarias expresaron sobre el tratamiento oficial de la violencia en Medellín, centrado en un ejercicio exclusivamente represivo para enfrentar problemas como el del «narcoterrorismo» y el «sicariato», protagonizado por grupos especiales como el Bloque de Búsqueda de la Policía o el despliegue de batallones militares sobre zonas urbanas. En el marco de los diálogos promovidos por la Consejería, se planteaba que

Las estrategias de guerra y de terrorismo, así como las de control militar, han fracasado unas tras otras y han provocado más deterioro del que producen las causas de lo que pretenden atacar; también han resultado ineficaces las acciones gubernamentales, vistas desde una perspectiva administrativa y sin participación de la sociedad civil organizada (Comité Académico, 1993b, p. 53).

A esto debe agregarse la desconfianza, fuerte deslegitimación y deteriorada imagen de la policía local (Instituto de Estudios Políticos, 1994), acusada de corrupción, de promoción de la guerra sucia y de aliarse con actores ilegales. En el Concejo Municipal y en la prensa insistieron en la pertinencia de una política de seguridad pero no dejaron de señalar el efecto negativo de acciones encubiertas realizadas por cuerpos de seguridad oficiales, motivadas por el ánimo de retaliación, pues eran ineficaces y aislaban mucho más al Estado y a sus autoridades de la sociedad local (Vélez, 2001).

Para contrarrestar esta situación, una de las mesas de trabajo conducentes al pacto social promovido por la Consejería Presidencial trataba el tema de la seguridad, la promoción de la convivencia y los derechos humanos, con varias líneas de acción: planificación concertada de la seguridad, con participación de la sociedad civil y de la fuerza pública; reforma de los organismos de seguridad, con el fin de inducir un cambio sustancial en las actividades de estos organismos hacia la sociedad civil y viceversa; búsqueda de liderazgo de la autoridad civil para proveer soluciones negociadas a los conflictos, controlar fenómenos de violencia y promover la convivencia y los derechos humanos; finalmente, fortalecimiento administrativo de la justicia, redefinición misional de servidores

tales como los inspectores de policía y jueces de paz y promoción de organizaciones de derechos humanos (Comité Académico, 1993, pp. 59-63).

De la «participación comunitaria» a la «seguridad asunto de todos»

En concordancia con directrices del gobierno nacional, un cambio en materia de política vino con la administración de Luis Alfredo Ramos (1992-1994). En este gobierno se concibió, dentro del Plan General de Desarrollo para Medellín, 1993-1995, un Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y su Área Metropolitana (1993) (Ramos, 1993b) que, más allá de la enunciación de una problemática, trataba de constituirse en «guía» o «norte» de la acción oficial, para lo cual concibió un diagnóstico, identificó los fenómenos de inseguridad y diseñó formas para prevenirlos y combatirlos. En los objetivos generales del plan, además del énfasis en la identidad de valores, se invocaba al «ciudadano responsable» y a la comunidad organizada y protagonista, como actores que materializarían la democracia moderna y que serían, a la vez, interlocutores de la administración.

Para llevar a la práctica esta idea en torno a la seguridad, se concebía a la comunidad como gestora de su propia seguridad, punto en el cual se generaba una ambigüedad con implicaciones futuras para la ciudad. Según se lee en sus objetivos: a) «propiciar entre la comunidad la conciencia de que a ella le corresponde en primera instancia la salvaguarda de las condiciones básicas de seguridad en su entorno, dentro de una cultura de conocimiento y respeto de los derechos y deberes cívicos». El Estado, a través de los organismos de seguridad y de los inspectores de policía, asumía un papel complementario: por un lado, «controlar (...) las situaciones que excedan la capacidad de control de seguridad por parte de la comunidad», y por el otro, «propiciar la actuación efectiva y oportuna de los inspectores municipales de policía para que actúen como líderes comunitarios en la conservación del orden público,

de la seguridad y de la protección ciudadana en sus respectivas jurisdicciones» (Ramos, 1993b).

El elemento potencialmente contradictorio que contenía el Plan Estratégico de Seguridad en materia de seguridad, residía en que, al tiempo que promovía acciones que condujeran al Estado al cumplimiento de sus funciones, concretamente la de proteger derechos de los individuos «dentro de una concepción de justicia social», e incentivaba la participación concertada entre autoridades y comunidad para el diseño de la política de seguridad ciudadana, delegaba responsabilidad directa a las comunidades en la solución de problemas de «inseguridad», dejando al Estado «las situaciones que excedan la capacidad de control de la seguridad por parte de la comunidad» (Ramos, 1993b).

Aunque bien intencionado, el Plan, en la práctica, fue afianzando un desbalance entre esos tres elementos, que consistía en que el Estado reducía su campo de acción a las labores represivas, del tipo de las realizadas por el Bloque de Búsqueda y otros organismos fuertemente deslegitimados ante la sociedad; en que la participación concertada con las comunidades se cumplía como un trámite apenas formal y la prevención se asumía exclusivamente como una labor ‘educativa’ de afianzamiento del discurso de la tolerancia; y en que a la sociedad se le asignaba la responsabilidad directa en la generación de «soluciones» a ciertos problemas de seguridad; lo anterior, en entornos barriales en los que «seguridad» y «convivencia» se traslapaban, crecía y se fragmentaba el número de oferentes privados de «servicios de seguridad» para gestionar conflictos locales ya fuera por parte de organizaciones delincuenciales y de milicias, e incluso por parte de empresas de seguridad que, por estos años, empezaron a crecer significativamente.

Mediante el slogan «la seguridad es un asunto de todos», la administración de Sergio Naranjo (1995-1997), mantuvo y amplió el involucramiento civil en la gestión de la seguridad. Este gobierno coincidió con la denominada «recuperación» y «cambio de imagen» de la ciudad, y propuso un plan de seguridad que se puede rastrear, con sus novedades, ambivalencias y pragmatismo en el programa

de gobierno, en el discurso de posesión y en el plan de desarrollo. El propósito enunciado por Naranjo era el de desarrollar un «pacto colectivo» por encima de los partidos políticos, más allá de intereses sectoriales y con responsabilidades compartidas en el corto, mediano y largo plazo. En el Plan de Gobierno, además del empleo y la inversión social, priorizaba la seguridad, desafiada por la criminalidad y la inseguridad «excepcionalmente altas», causada por grupos organizados, milicias y guerrilla, por la que se consideraba actitud violenta y agresiva de la población, y por accidentes de tránsito. En consecuencia, se buscaba la reducción de la tasa de criminalidad y la represión del delito en el corto plazo y la prevención en el mediano y en el largo plazo. Al respecto, se identifican y clasifican «cinco grandes grupos, de acuerdo con la gravedad del delito» que cometían: delincuencia organizada (narcotráfico, secuestro, extorsión, robo de vehículos y piratería terrestre); milicias y guerrilla (urbana y rural); delincuencia común (delitos callejeros y de menor cuantía); delitos por actitud violenta y agresiva (en la familia y originados por riñas, abusos, vandalismo) y accidentes de tránsito (ocasionados principalmente por consumo de drogas y alcohol). El plan también reducía espacial y socialmente el problema de la inseguridad y la violencia al establecer una «clara asociación entre las poblaciones objeto y sujeto de este fenómeno y los sectores sociales más afectados por la crisis económica regional, el desempleo, las bajas tasas de escolaridad, los elevados niveles de hacinamiento, la deficiente calidad de la vivienda, la erosión del tejido familiar y la subcultura sicarial que acompaña al narcotráfico» (Naranjo, 1995, pp. 27-29; p. 40).

Además del incremento de la policía de menores y selección de bachilleres para patrulleros de policía de los barrios, del fortalecimiento de comisarías de familias para la solución de conflictos, de la creación de la figura de promotores comunitarios gestores de paz para la solución de conflictos y la defensa de derechos humanos —acciones todas convenientes y necesarias—, se propusieron «comités de seguridad ciudadana, que tendrían como objeto la realización de reuniones para llegar a acuerdos

comunitarios, que recojan las denuncias de la comunidad en cada reunión y evalúen los temas que fueron abocados y solucionados por la policía y la inspección de la zona». También, el sistema comunal de vigilancia, el cual se establecería «con el apoyo de una línea de comunicación, sistema beeper, que permita la comunicación de las gentes del sector con las autoridades adscritas a la zona» (p. 184).

Esa participación se concretaría, por ejemplo, en propuestas diversas tales como la conformación de un «sistema de resistencia vecinal contra la indisciplina social»; el sistema de comunicaciones que integraría a las denominadas «fuerzas de bien» de la ciudad que contarán con sistemas de comunicación para el suministro de información a las autoridades respectivas; manuales de seguridad ciudadana que orientaban sobre el comportamiento en las calles, en el barrio, en la oficina, en el domicilio, en el vehículo, en las aglomeraciones, con el servicio doméstico, manuales de seguridad en empresas para funcionarios de confianza en los que se instruía sobre mecanismos de seguimiento y vigilancia a empleados de menor rango y trabajadores; frentes de seguridad que se crearon en los barrios de la ciudad, liderados por la Policía Nacional; escuelas de seguridad, entre otras (Vélez, 2001, pp. 73-81).

Aunque a primera vista pareciera complementario el estímulo a la sociedad para que asumiera protagonismo en la gestión de su seguridad y el intento por desactivar un factor de violencia y de criminalidad, tales propuestas, realizadas en entornos locales en los que la policía estaba deslegitimada, la seguridad privada legal crecía y los actores violentos ejercían un notable control, terminaron reforzando la ambigüedad y la contradicción subyacente en una política de seguridad que tenía como eje de su gestión la búsqueda del orden en la ciudad, la participación comunitaria en términos de la delación de «crímenes y criminales», a partir de una forma que fue privatizando aún más la gestión de la seguridad y la convivencia, en medio de diversas conflictividades violentas que sucedían en el entorno urbano, es decir, en un entorno en el que se estimulaba la autogestión del conflicto, en el que existían numerosas organizaciones legales e ilegales dispuestas a ofrecer servicios y

funciones de «seguridad y justicia y convivencia» más expeditos que los del Estado y también frecuentemente más arbitrarios.

Así pues, mientras a comienzos del decenio de 1990, se consideraba que «la comunidad» debería «orientar» a las autoridades en materia de seguridad y se debería concertar el diseño de planes sectoriales por territorio o por sector económico, al promediar esa década, a la «comunidad» se la involucraría directamente en tareas ya concebidas que no le correspondían pues implicaban una forma de suplantación del Estado y, lo más problemático, una vía indirecta de involucramiento en conflictos cotidianos gestionados por grupos delincuenciales que, paulatinamente, se estaban anudando al conflicto armado en la medida en que se fue urbanizando. Es decir, se buscaba involucrar a la comunidad en la gestión de su «seguridad» según ideales de participación ciudadana inspirados en la Constitución de 1991, en la Estrategia Nacional contra la Violencia, en el programa Seguridad para la Gente o en las bienintencionadas declaraciones de los portavoces de la Consejería Presidencial; pero se la comprometía efectivamente en entornos y circunstancias en las que el tratamiento de conflictos, la convivencia y la regulación de la vida cotidiana era agenciada por grupos y organizaciones violentas más arraigadas que la Policía (incluso por empresas de seguridad privada legal) y más efectivas en responder a las demandas «ciudadanas» que la «administración de justicia» de los gestores oficiales locales.

El slogan la «seguridad un asunto de todos» resume, pues, una transición que propiciaba la convergencia de instancias nacionales como la Policía y autoridades locales como los alcaldes, pero asignaba a la ciudadanía una responsabilidad que superaba sus capacidades de «autogestión» de la seguridad en un entorno con múltiples oferentes de servicios violentos para gestionar conflictos y el suficiente poder para imponer tales servicios. Un slogan cuyo fundamento resultaba, a lo menos, contradictorio o riesgoso en tanto atribuía responsabilidades a la ciudadanía fundida en “la comunidad”, en la gestión de su seguridad, en entornos en los que florecían las transacciones ilegales con las denominadas «mercancías

políticas» (Misse, 2006) y predominaban bandas y organizaciones delincuenciales con un creciente mercado en la protección violenta (Bedoya, 2010, pp. 87-133).

La negociación y los pactos con actores ilegales

Otro aspecto en el que Medellín fue un «laboratorio» de acciones institucionales, con resultados positivos a corto plazo pero inciertos a mediano y largo plazo, fue el de la negociación y el pactismo. Esta iniciativa se desplegó en un ambiente de legitimación de la idea de negociación de la paz iniciada desde el gobierno nacional por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y sostenido, aunque con diferencias, por los de Virgilio Barco (1986-1990) y el de César Gaviria (1990-1994), que darían lugar a acuerdos con ocho grupos armados: Movimiento 19 de Abril, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Ejército Popular de Liberación, Movimiento Armado Quintín Lame, Comando Ernesto Rojas, Corriente de Renovación Socialista, Frente Francisco Garnica y Milicias Populares de Medellín (Palacios, 2012, p. 147). Pero, como afirmaron en su momento Francisco Gutiérrez y Ana María Jaramillo (2004, p. 210), refiriéndose a «las trampas de estancamiento» que generaba la tradición pactista en el país, lo que nacionalmente era «indispensable», localmente podía ser «indeseable».

Las «negociaciones» con grupos armados locales.

El discurso del pacto social y de la concertación, que se impulsó en el marco de la actuación de la Consejería Presidencial cuando estuvo dirigida por María Emma Mejía, aprovechó aquel contexto de negociación y lo situó en Medellín, con el propósito de promover conversaciones con actores ilegales. Entre las estrategias que la Corporación Región proponía para afrontar el conflicto urbano violento, estaba el estudio de «salidas negociadas dentro de una política general de paz y de reconciliación que ha planteado el

gobierno» (*El Colombiano*, 1 de marzo de 1991, p. 14C). Es decir, el pacto social, según proponentes iniciales, debería suscribirse entre actores sociales, legales e ilegales, es decir, entre «individuos, actores, fuerzas sociales, instituciones, organizaciones, asociaciones, partidos y movimientos políticos que tienen presencia en la entidad territorial», incluidos, según planteaba María Teresa Uribe, «los que disienten, los que desobedecen, los que delinquen y confrontan el sistema» (Uribe, 1993, pp. 66-72). La inclusión de actores «ilegales» en el pacto, aunque no se precisaran los términos y alcances de esa incorporación, planteaba un espacio específicamente para las milicias, hasta ese momento inédito, en el sentido de que el tratamiento de tales actores, con amplio arraigo en algunos barrios de la ciudad y con un discurso comunitario justificatorio (Jaramillo, 1994), se circunscribía a acciones coactivas de índole legal e ilegal por parte de fuerzas oficiales.

La idea de la negociación local con las milicias se fue precisando en medio de un cambio de orientación institucional en la agencia nacional emplazada en Medellín, que había liderado la propuesta de pacto social. Cuando Jorge Orlando Melo asumió la dirección de la Consejería en marzo de 1993, enfatizó su actuación en los jóvenes, pero al parecer, no en aquellos que actuaban en grupos armados. En relación con las milicias, decía que, en Medellín, a estos grupos se les había dado «mucho más importancia de la que merecen» y ese no podía «ser el centro de la gestión de la Consejería». Para Melo, el núcleo de la labor de esa dependencia sería el de los jóvenes que daban «el tono y el clima de la vida en las comunas», como en efecto ocurrió si se advierten en los balances de gestión el destino de los recursos invertidos en algunas comunas de la ciudad. Y no se ocultaba la distancia con respecto a los actores armados, especialmente jóvenes de los barrios, que habían buscado legitimarse socialmente mediante el ejercicio de formas de «justicia» expedita: «Es evidente que la quiebra de las formas institucionales de justicia ha llevado a un sector de la población a simpatizar con

ese grupo de autodefensa. Pero ese proceso es repetido y no ha funcionado. Insistiremos en que los métodos de pacificación que parten de usar la muerte no son las soluciones que se necesitan» (La Consejería seguirá siendo barrio, 17 de marzo, p. 2b).

Esta posición de la Consejería Presidencial con respecto a las milicias, se planteaba mientras el Gobierno Nacional exploraba alternativas de acción con tales grupos para su desmovilización, promovidas por integrantes de los gobiernos departamental y municipal (Martín, pp. 327-330). César Gaviria tomó el riesgo de la negociación y firma de un acuerdo de convivencia y paz con las milicias populares de Medellín (Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Populares Independientes del Valle de Aburrá), proceso iniciado formalmente el 15 de febrero de 1994, firmado el 26 de mayo de ese año y concluido en noviembre de 1996. Debe notarse que el acuerdo fue firmado, entre otros, por los delegados del gobierno nacional, por Jorge Orlando Melo en calidad de Consejero Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, por el gobernador Juan Gómez Martínez y por el Alcalde Luis Alfredo Ramos Botero.

El alcalde Ramos Botero apoyó aquella iniciativa con la creación de la Asesoría de Paz y Convivencia, oficina que fue mantenida y fortalecida durante la administración de Sergio Naranjo (1994-1996) bajo el nombre de Oficina de Paz (Véase: Sepúlveda, 2010, pp. 46-49). La función y campo de intervención de esta oficina coincidía con algunos propósitos del gobierno nacional. En una Circular (No. 22) de la Alcaldía se informó que el Plan Integral de Seguridad y Convivencia se desarrollaría en tres áreas: además de la de control y represión del delito, y de la red social de prevención, aparecía la de solución pacífica de conflictos. Para ocuparse de ésta última, se designó como Asesor de Paz y Convivencia a Juan Guillermo Sepúlveda y su tarea consistía en: i) Mantenimiento y fortalecimiento de los acuerdos con las milicias que habían negociado con el gobierno nacional; ii) control y seguimiento de

compromisos adquiridos por este gobierno: iii) participación en procesos de paz con la Coordinadora Guerrillera, de acuerdo con estrategias que señale el gobierno Nacional¹ (Sepúlveda, 1995).

La Asesoría de Paz y Convivencia fue crucial en los avances del acuerdo con las milicias así como en los pactos que posteriormente promovió entre combos y bandas de la ciudad. Como se mencionó, esta negociación fue una excepción en el caso colombiano en el sentido que involucró simultáneamente a los gobiernos nacional, departamental y municipal, se benefició a un grupo armado urbano de milicias que, a diferencia de las guerrillas mencionadas, se «reintegraba» sin desmovilizarse plenamente en tanto una parte significativa de sus integrantes se asociaron en una cooperativa de seguridad privada para ejercer labores de control social: la Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom), autorizada para ejercer labores de vigilancia en aproximadamente 32 barrios de su influencia, con armas de dotación oficial y recursos logísticos entregados por la institucionalidad local (Martín, 2012, pp. 314-316; Giraldo y Mesa, 2013; Valencia y Paz, 2015, p. 266).

Este proceso acogió, en total, a más de 700 personas, de las cuales, 358 conformaron Coosercom, presentada públicamente en diciembre de 1994. El efecto inmediato de esta desmovilización, según funcionarios, fue la disminución de homicidios en un 31%, en las zonas de influencia de los grupos desmovilizados («Coosercom se presenta a la sociedad», 7 de diciembre de 1994). Sin embargo, como se ha planteado, en términos del impacto global nunca fue «determinante» en la dinámica homicida de Medellín (Giraldo y Mesa, 2013, p. 227).

Coosercom debería ser un instrumento para garantizar seguridad ciudadana. Sin embargo, este proceso, en un lapso muy

1 Además: iv) reforzar la figura de conciliadores en equidad con el Ministerio de Justicia; v) creación de cinco casas de justicia para activar la figura de los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, de acuerdo a disposiciones legales y a órganos de la administración de justicia. vi) apoyar comisarías de familia. vii) gestión de Comités de Seguridad Ciudadana. viii) sistema comunal de vigilancia. ix) Mesa de trabajo por la vida. x) Conferencia Iberoamericana y del Caribe de Paz y Tratamiento de Conflictos. xi) Simposio Nacional sobre medios de comunicación y conflictos

breve, entró en crisis, en parte por el asesinato de firmantes, por la desconfianza entre los integrantes de las milicias y, también, porque entró en descomposición debido a que miembros de la Cooperativa cometieron atropellos contra la población a la que le debía brindar «seguridad». Las instancias gubernamentales responsables del proceso se atribuyeron recíprocamente las fallas en su seguimiento y apoyo, y se demostró, una vez más, las dificultades que enfrentaba la aplicación de una negociación en la que convergían autoridades nacionales y locales. La solución concebida por esta vía para el logro de la «paz» y de mejores índices de seguridad ciudadana resultó peor que el mal que decía atacar. Para algunos críticos, el proceso más que una solución para los problemas de impunidad, violencia e inseguridad se constituyó en un agravante de ellos en tanto una responsabilidad básica del Estado: la seguridad, necesaria en entornos fuertemente conflictivos, se había delegado a grupos armados poco preparados para ella: las milicias. Esta delegación era, en suma, otra forma de privatización simultánea a la derivada de la puesta en práctica del slogan «la seguridad un asunto de todos».

Un aspecto adicional que no debe perderse de vista, es que la idea de «negociación» también se amplió, localmente, a los denominados «pactos de convivencia», una iniciativa que buscaba desarmar a jóvenes de barrios, organizados en combos y bandas, a cambio del compromiso del gobierno municipal de ofrecer soluciones a problemas ampliamente postergados del barrio (Sepúlveda, 2010; Vélez, 2001, pp. 69-73). Esta misma idea fue llevada a la cárcel de Bellavista, en donde se instaló una mesa de paz y se adoptó por parte de internos capturados por hacer parte de aquellos grupos armados, el discurso político de la paz y la negociación (Sepúlveda, 2010, pp. 131-153; Escobar, 2017; *Insight Crime*, 2023). Según Sepúlveda, quien lideró la Asesoría de Paz y Convivencia durante dos administraciones, los resultados demostrados fueron positivos en términos de pactos realizados, personas comprometidas (cerca de 3.000 jóvenes en distintos barrios de la ciudad y municipios aledaños), vidas de jóvenes preservadas, movilidad entre algunos sectores urbanos e ingreso del Estado y de empresarios a algunos

territorios. Sin embargo, la oficina de Asesoría enfrentó dos problemas centrales: soportar financieramente tales pactos y justificar su actuación en experiencias de diálogo y negociación cuando el único autorizado para realizarlos era el gobierno nacional («Oficina de paz de Medellín», 14 de mayo de 1996).

Sobre estos pactos hubo apoyo en sectores de la opinión pública, que advirtieron el incumplimiento del gobierno para mantenerlos y sacarlos adelante, tal como evaluó el mismo funcionario responsable de dicha iniciativa. En 1994, la Corporación Región planteaba la conveniencia de respaldar estos esfuerzos de desarme de bandas y pactos de no agresión. Advertía Región que, a través de ellos, aunque de manera muy espontánea, se expresaban intenciones de paz y agregaba que, aunque se hacían esfuerzos por parte de la Consejería, carecían de apoyo y acompañamiento institucional para que fueran duraderos y eficaces («Camino para la convivencia en Medellín», 30 de agosto de 1994, p. 11a).

En nota publicada en *El Colombiano*, se insistía sobre los procesos de paz y sobre el papel que en ellos debía cumplir el Estado: «Los procesos de paz que en la actualidad se están viviendo en Medellín, necesitan contundencia por parte del Estado en cuanto al acompañamiento pleno. El Estado también tiene que ser partícipe activo de los pactos, no en el sentido meramente asistencialista, sino de acompañamiento y mediador de las dificultades que vayan surgiendo durante el desarrollo de procesos» («Juventud, un parte sobre la violencia», 17 de septiembre de 1994, p. 2d). La importancia de estos procesos y el papel central de las comunidades en ellos no fue ignorado; en el Seminario Alternativas de Futuro de 1994, se le pedía a las comunidades y a los actores sociales como tarea urgente, «rodear y apoyar» los procesos de negociación que se estaban desarrollando en la ciudad, como una muestra de participación política que no debía delegarse en ninguna persona u otra instancia; y al gobierno que hiciera reformas dirigidas a crear oportunidades sociales, educativas y laborales para los jóvenes vinculados en los procesos («La pobreza golpea duro a los medellinenses», 19 de septiembre de 1994, p. 9b).

Pese a los argumentos que justificaban estos procesos de negociación y desarme, lo que se advierte es que la experiencia de Coosercom y la de los pactos entre combos y bandas, resultaron más que en salidas integrales para jóvenes de la ciudad históricamente situados en condición de marginalidad, estigmatizados e inmersos en conflictos violentos, en instrumentos útiles de corto plazo para la disminución de índices de violencia y de criminalidad, dos variables usadas para medir el éxito de la política de seguridad con participación ciudadana de cada gobierno, en su tarea de obtener «la paz» para la ciudad. La finalidad de la negociación y del pacto se distorsionó al convertir tales instrumentos en recurso institucional para obtener logros a corto plazo tales como la disminución de homicidios.

Pero, por esta vía, en la medida en que iniciaron o se involucraron en procesos de negociación y pacto (exitosos o no), integrantes de grupos armados ilegales también fueron accediendo y usando el lenguaje político propio de esa transición; expusieron un discurso auto justificatorio que buscaba legitimarlos como herederos de una tradición de autodefensa barrial/comunitaria, y excusarlos por el uso de la violencia argumentando la necesaria «defensa del barrio» por atropellos de agentes oficiales y de bandas sicariales; conocieron más cercanamente lo estatal/gubernamental (formas, rutinas, rituales y procedimientos, interlocutores); comprendieron urgencias y necesidades de la institucionalidad local para «resolver» el problema de la violencia. Todo esto, en últimas, permitió acrecentar el poder (esta vez social y político) de estas organizaciones y perfilar cierto tipo de liderazgo, consciente de la capacidad de gestión violenta del orden territorial y, al tiempo, de su ineludible papel como mediador e interlocutor informal ante el gobierno local (Ver: *Insight Crime*, 2023).

Es decir, en esa transición, en la que los pactos fueron «instrumentos de uso múltiple» (para la «paz», para el control de la criminalidad, para la lucha por el reconocimiento y la inclusión, para la financiación, cooptación y subordinación militar») (Vélez, 2001, p. 71), también dotaron de conocimiento, lenguaje y

capacidad de gestión a líderes de milicias, bandas armadas y combos inmersos en un entorno abierto de oportunidades en el que el Estado no había monopolizado el uso de la fuerza con respecto a estos grupos y dependía, en cierta medida, de su gestión para mostrar resultados de gobierno. Así pues, mientras las propuestas y la práctica de la concertación social, la negociación y el pacto tendieron a confundirse con la propuesta de una política de seguridad y convivencia en el marco de una política de paz, los grupos armados fueron estilizando sus formas de actuación. Se produjo lo que Gutiérrez y Jaramillo (2004) denominaron «efecto de percolación», en el que «(...) la contestación inicia circuitos culturales a veces muy extensos de ida y vuelta, que implican aprendizajes, innovación y apropiación» (p. 215).

El recurso a la negociación y el pacto se instaló en la ciudad como parte del repertorio al alcance de funcionarios locales y de los propios líderes de grupos armados, repertorio al que se ha acudido con alguna frecuencia de manera pública o subrepticia, con resultados apenas temporales y con el agravante de que no desactivaron efectivamente a las organizaciones con capacidad para ejercer violencia. Sobre la práctica permanente de la negociación, García Villegas planteaba que «como mecanismo de solución de conflictos debilita la regla de la soberanía institucional y por esta vía crea un círculo vicioso de la guerra» pues ésta «resulta poco costosa en el mediano y largo plazo» (2006, pp. 299- 300). Sánchez (5 de septiembre de 2023), aludiendo a la incapacidad colombiana para poner fin a nuestro conflicto violento decía que «(...) las negociaciones inconclusas y al menudeo, no son otra cosa que la condición de reproducción inexorable de la violencia». Esto puede ser lo que ocurre en Medellín en donde, además, el espíritu negociador y pactista que se extendió singularmente a la ciudad, propicia, hasta la actualidad, por un lado, el recurso de la «negociación» para poner fin a la violencia y, por el otro, la «gestión del desorden» como repertorio de aquellas organizaciones para demostrar su protagonismo como interlocutores locales del gobierno.

Consideraciones finales

Entre 1991 y 1996, en Medellín se traslaparon iniciativas centrales de reforma del Estado y sus agencias, propuestas de diálogo y concertación social, políticas de seguridad ciudadana e iniciativas de negociación y pactos con grupos armados. Estas iniciativas permitieron fortalecer capacidades institucionales y promover el desarrollo mediante la planeación local, fomentar la democracia por la vía de la participación social y política, y tratar de gestionar la violencia mediante la seguridad ciudadana. Sin embargo, algunas de estas iniciativas no prosperaron o se distorsionaron porque carecieron de coordinación institucional nacional y local, porque se opacaron recíprocamente, porque no se sostuvieron en el tiempo, porque fueron desfinanciadas en cada cambio de gobierno o porque fueron usadas para fines particulares por actores institucionales y armados locales.

Algunas de estas iniciativas fueron útiles para representantes de la institucionalidad local que gestionó la violencia. Pero la experimentación institucional de los años noventa, también lo fue para grupos armados ilegales que debieron adaptarse a este cambio, modificando sus propias formas de acción, usando estratégicamente su capacidad de ejercer violencia, estilizando los modos de gestión del (des)orden, pero también aprendiendo nuevos lenguajes políticos, conociendo formas y procedimientos oficiales, encontrando justificaciones para el uso de la violencia, reconociendo su ubicuo lugar como interlocutores barriales del gobierno local o nacional.

En ese laboratorio institucional, en el que se gesta una transición a una ciudad diferente, con un gobierno local con mayores capacidades instaladas, más participativa y con mayor protagonismo comunitario (aunque todavía con dificultades para gestionar enormes desigualdades sociales, materiales y políticas), también resultan experiencias ambiguas de gestión de la seguridad y el tratamiento de los conflictos cotidianos, derivadas de esa proclama de «la seguridad un asunto de todos». Protagonizadas,

por un lado, por gobiernos locales con recursos para diseñar políticas e instrumentos cada vez más sofisticados para tratar la violencia (políticas, sistemas de información y monitoreo local, instrumentos de seguimiento y evaluación, laboratorios de experimentación urbana, entre otros) y por el otro, por aquellos interlocutores barriales armados, que también tenían a su alcance armas, capacidad de ejercer violencia, y también discursos justificatorios y requerimientos vecinales/comunales para que se ocupen del (des)orden local. La «seguridad es un asunto de todos» se propuso en el marco de una estrategia nacional de seguridad y de promoción de la democracia participativa, pero se puso en práctica en circunstancias locales con actores con capacidad armada para adaptarla y aprovecharla en sus propios términos.

La «negociación» y el pactismo con actores ilegales, que surgió de la adaptación local en el marco del diálogo y la concertación social promovido por la Consejería Presidencial, adquirió dinámica particular por la incidencia de los gobiernos nacional y municipal, y por los usos de quienes ejercían violencia en los barrios mediante combos, bandas, milicias y organizaciones delincuenciales. El cortoplacismo y la falta de compromiso institucional, distorsionaron el propósito de negociar, desmovilizar y reincorporar jóvenes integrantes de grupos armados y crearles alternativas de vida digna por fuera de aquellas organizaciones. Y, al tiempo, integrantes de grupos armados aprendieron el lenguaje político para adaptarse en esa transición, las formas y procedimientos para relacionarse con funcionarios estatales locales y los recursos para posicionarse, circunstancialmente, como intermediarios para experiencias de pacificación y disminución de delitos y homicidios, es decir, estilizaron su forma de ejercer violencia y la modularon de acuerdo a las situaciones particulares que enfrentaron.

Referencias bibliográficas

- Alonso, M.A. et. al. (2012). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, pp. 53-83.
- Antioquia hacia un pacto social (5 de agosto de 1992). *El Colombiano*.
- Antioquia avanza hacia el pacto (14 de agosto de 1992). *El Colombiano*. Editorial.
- Balance de foros comunales. Un intento por develar a Medellín (14 de septiembre de 1991). *El Colombiano*.
- Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*. Medellín, IPC.
- Bernal, J. (7 de septiembre de 1992). El pacto social avanza. *El Colombiano*.
- Blattman, C. et. al, (2020). *Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo*. Medellín, Universidad Eafit.
- Camino para la convivencia en Medellín. Una agenda mínima para el debate electoral (30 de agosto de 1994). *El Colombiano*.
- Cardona, M. et. al. (2005). Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 21 (3), pp. 840-851, may-jun.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2017). *Medellín: memorias de una guerra Urbana*. Bogotá: CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia.
- Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana (1993a). *Municipio de Medellín, Corvide, PNUD. Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (Primed). Estudios de factibilidad*. Medellín.
- Comité Académico (1993). Consideraciones generales acerca del proceso de pacto social en Antioquia. En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *II Seminario Alternativas de Futuro: Antioquia hacia un pacto social*. Medellín: Presidencia de la República.
- Coosercom se presenta en sociedad (7 de diciembre de 1994). *El Colombiano*.
- Dávila, L. F. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad* 58 (2), pp. 107-121.
- De Francisco, G. (2005). El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia. En: Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Siglo XXI, pp. 171-191
- Escobar, A. (2017). Penalidad política o los usos de la prisión. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

- Flórez, O. (1992). Propuestas para la convivencia ciudadana. Consejería Presidencial para Medellín y su área metropolitana. *Medellín. Alternativas de Futuro*.
- García, C.I. et. al. (2018). Ciudad, violencia, memoria y políticas de seguridad: Medellín (1980-2013). En: Álvaro Guzmán Barney (Editor académico). *Violencia en cinco ciudades colombianas, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI*. Cali, Universidad Autónoma de Occidente, pp. 24-78.
- García, M. (2006). Tradición pactista y ley de justicia y paz. *Revista Pensamiento Jurídico*, 17. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Giraldo, J. y Fortou, J. (2016). Medellín. De teatro de guerra a laboratorio de seguridad. En: Instituto Igarapé-Fundación Ideas para la Paz. Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano. Bogotá.
- Giraldo, J. y Mesa, J.P. (2013). Reintegración sin desmovilización. El caso de las milicias populares de Medellín. Bogotá, *Colombia Internacional*, (77).
- Gómez, J. (1993). «Palabras del señor Gobernador». En: II Seminario Alternativas de Futuro. *Antioquia: Hacia un pacto social*. Consejería Presidencial Para Medellín y su Área Metropolitana, Medellín Ibid.
- _____. (1990). *Balance de una administración actuante*. Alcaldía de Medellín.
- Gutiérrez, F. y Jaramillo A.M. (2004). «Esmeralderos en Boyacá y Milicias Populares en Medellín». En: B. de Sousa Santos y M. Villegas. *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá, Norma, 2004, pp. 209-247.
- Insight Crime*. «Un antiguo sicario de Escobar sigue el camino de la ‘Paz Total’ en Medellín-Colombia». <https://es.insightcrime.org/investigaciones/un-antiguo-sicario-de-escobar-sigue-el-camino-de-la-paz-total-en-medellin-colombia/>
- Instituto de Estudios Políticos (1994). «La imagen social de la policía». En *Estudios Políticos* No. 5. Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, pp. 47-67.
- Jaramillo, A.M. (1994). *Milicias populares en Medellín. Entre la guerra y la paz*. Medellín, Corporación Región.
- Jaramillo, A.M. et. al. (1998). *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en Medellín de los años noventa*. Medellín, Corporación Región.
- «Juventud, un parte sobre la violencia» (17 de septiembre de 1994). *El Colombiano*.
- «La pobreza golpea duro a muchos medellinenses» (19 de septiembre de 1994). *El Colombiano*.
- Leyva, S. (2018). *Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)*. Bogotá, Departamento Administrativo de la Función Pública.
- _____. (2012) «El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? ». Universidad Eafit, pp. 271-293.

- «Los avances del pacto social» y «Primero hay que comprometerse» (14 de agosto de 1992). *El Colombiano*.
- Llorente, M.V. (2005). «¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia». En: Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores). Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos. Siglo XXI, pp. 192-216
- Martín, G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado, 1975-2021*. Bogotá, Planeta, pp. 107-229.
- «Medellín en Zonas. Los seis rostros de estas calles» (20 de septiembre de 1992). *El Colombiano*.
- Mejía, M.E. (1992). «La relación Estado-sociedad civil: el caso de Medellín». En: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín: Alternativas de Futuro*. Medellín, pp.128-131
- _____. (25 de febrero de 1991). «De María Emma al barrio». *El Colombiano*.
- _____. (26 de septiembre de 1991). «Propuesta para un pacto social». *El Colombiano*.
- Melo, J.O. (2019). «Medellín: lo suelto y lo resuelto. Encrucijadas y caminos hacia adelante». En: Jorge Orlando Melo. *Los años difíciles. Medellín en los noventa*. Medellín, Lecturas Comfama, pp. 108-109
- _____. (1994). «Hacia una política de convivencia. La experiencia de Medellín». *Consenso. Revista de Cultura Política* No. 2. Bogotá, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos-Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución.
- Misse, M. (2006) *Crime e violencia no Brasil contemporaneo. Estudos de sociologia do crime e da violencia urbana*. Rio de Janeiro. Lumen Juris.
- «Misión debida y misión de vida» (25 de febrero de 1991). *El Colombiano*.
- Naranjo, S. (1995). *Proyecto Plan de Desarrollo, 1995-1997. Municipio de Medellín*, febrero 28 de 1995.
- «Oficina de paz de Medellín» (4 de mayo de 1996). *El Tiempo*.
- «Pactaremos mejoras reales para Antioquia» (29 de mayo de 1992), *El Colombiano*.
- «Para un pacto social» (7 de agosto de 1992). *El Colombiano*.
- «¿Para qué un pacto social?» (13 de octubre de 1991). *El Colombiano*.
- Palacios, M. (2012). «Paz cuatrienal». En: Marco Palacios. *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, W.F. et. al. (1998). «Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín». En: Ministerio de Justicia y del Derecho. *Prevención del delito*. Bogotá, pp. 93-124.
- Pérez, W.F. et. al. (1999). «Las políticas públicas del control de la criminalidad en Medellín». *Estudios Políticos* No 14. Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, pp. 31-64.
- Piedrahita, I. y Sánchez, E. (2021). «Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar el Estado».

- Estudios Políticos* No. 61. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp.23-46.
- Presidencia de la República (1991). «Promoción de la Convivencia pacífica en Medellín y su Área Metropolitana».
- Restrepo, W. et. al. (2012). «Las políticas públicas de seguridad ciudadana». En: Alonso et. al. (2012). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, pp. 53-83.
- Ramos, L.A. (1993a). «Intervención del alcalde de Medellín». En: Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. *II Seminario Alternativas de Futuro. Antioquia hacia un pacto social*. Medellín.
- _____. (1993b). *Medellín en Paz. Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y su área Metropolitana*. Medellín, Secretaría de Gobierno.
- Región (15 de julio de 1992). «¿Pacto social?». *El Colombiano*.
- Región (14 de octubre de 1991). *El Colombiano*.
- Región (2 de marzo de 1991). *El Colombiano*.
- Salazar, S. (28 de enero de 1992). «Paz no es el vuelo de palomas blancas». *El Colombiano*.
- Sánchez, G. (5 de septiembre de 2023). «Tenemos una incapacidad histórica para poner fin a la guerra». *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/entrevista-con-gonzalo-sanchez-analisis-construccion-de-paz-y-memoria-del-conflicto-colombia/>
- Sepúlveda, J.G. (1995). *Asesor de Paz y Convivencia de Medellín*. Acta No. 47 de 10 de mayo de 1995.
- Uribe, M.T. (1997). «La negociación de los conflictos en el ámbito de vejas y nuevas sociabilidades». En: Jaime Giraldo Ángel et. al. *Conflicto y contexto. Resolución alternativa de conflictos y contexto social*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, pp. 165-180
- _____. (1993). «Hacia la formulación de un pacto ciudadano para Antioquia». En: II Seminario Alternativas de Futuro. *Antioquia: Hacia un pacto social*. Medellín.
- _____. (1993). «Derecho a la palabra propia». En: II Seminario Alternativas de Futuro. *Antioquia: Hacia un pacto social*. Medellín.
- _____. (1 de agosto de 1990). «No hemos entendido la violencia». *El Colombiano*.
- Valencia, G. y Paz, L. (2015). «Atipicidades de paz con las Milicias Populares de Medellín». En: *Estudios Políticos* No. 46. Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
- Viva la Ciudadanía (14 de noviembre de 1991b). «Pacto social para cambiar el rumbo». *El Colombiano*.

- Viva la Ciudadanía et. al. (14 de noviembre de 1991a). Primer Seminario Internacional Alternativas de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana. *El Colombiano*.
- Vélez, J.C. (2012). «Las evocaciones de la crisis». En: Manuel Alberto Alonso Espinal, William Fredy Pérez Toro y Juan Carlos Vélez Rendón (Editores). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, 2012. pp. 53-83.
- Vélez, J.C. (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. *Estudios Políticos*, 18. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, pp. 61-89.

Una mirada al Programa Integral de Mejoramiento de «Barrios Subnormales» en Medellín (1992-2001) desde el enfoque estratégico relacional

Daniel Estiven Patiño Campero*

Con el fin de atender la situación que azotaba a la ciudad de Medellín en la década de 1980, el entonces presidente César Gaviria creó en 1990 la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (CPM). Al iniciar sus labores, la CPM diagnosticó factores críticos de la ciudad, entre los cuales se encontraban la vivienda y el espacio público. Para atenderlos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos barrios, la CPM propuso la creación del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales¹ en Medellín (PRIMED) con el fin de aumentar la participación comunitaria, legalizar la tenencia de las viviendas, reubicar aquellas que se encontraban en zonas de riesgo geológico y mejorar dotaciones barriales. Estas acciones iban en contravía de lo que tradicionalmente se hacía en esos territorios.

Este texto analiza la formulación y ejecución del PRIMED, entre 1992 y 2001. Tomando como referencia el enfoque estratégico

* Politólogo y Magíster en Ciencia Política (Universidad de Antioquia). Docente universitario e investigador. estiven.patino@udea.edu.co

1 En la historia de la ciudad, los barrios contruidos informalmente y donde se presentan las mayores carencias materiales han sido nombrados de diferentes maneras: tugurios, ranchos, invasiones, etc. En el marco de este programa en particular, la denominación para dichos espacios es la de «barrios subnormales», como se ve en el Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana (DNP, 1991) y en el Programa Integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995).

relacional (EER) del estudio del Estado, se identifican los cambios en la selectividad estratégica del aparato de Estado local y la forma que adquirieron los efectos de Estado con la implementación de dicho programa. Es decir, la manera como se seleccionaron los temas de vivienda y espacio público en algunos barrios de Medellín para intervenirlos y el tipo de acciones estatales concretas ejecutadas, con consecuencias para la vida cotidiana de los funcionarios del programa, los habitantes de los barrios y grupos armados, como milicias urbanas, presentes allí. Siguiendo a Domínguez (2016), se asume lo cotidiano como punto de vista privilegiado para observar la interacción entre los burócratas del PRIMED y otras fuerzas sociales durante el proceso de formulación y ejecución del programa.

Primero se expondrán los lineamientos teóricos que enmarcan el texto, aclarando algunos elementos básicos del EER del estudio del Estado, para mostrar algunas de sus principales categorías, y lo que se entiende por un acercamiento cotidiano al estudio del Estado. En segundo lugar, se mostrará cómo el Estado colombiano, a través de la CPM, leyó la situación que vivía Medellín a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, cuál fue su propuesta de intervención y sus implicaciones para la selectividad estratégica en el tema de vivienda y espacio público. En tercer lugar, se identificarán los efectos de Estado en la formulación y ejecución del PRIMED. En el efecto de legibilidad se muestra cómo, durante la etapa de diseño, se creó la denominada «población subnormal», en cuanto objeto complejo de intervención, y cómo tomó forma el proceso de legibilidad a través de las acciones desplegadas por diferentes fuerzas sociales durante la ejecución. El efecto de espacialización muestra cómo los burócratas de PRIMED se diferenciaron de otras fuerzas sociales para avanzar en el cumplimiento de sus funciones, alcanzando acuerdos informales con grupos armados y fortaleciendo sus vínculos con la población de barrios «subnormales» durante la ejecución del programa. Finalmente, en las conclusiones se relacionan los cambios estructurales del aparato estatal con el redireccionamiento de la selectividad estratégica y los efectos de Estado para mostrar por qué la formulación y ejecución de PRIMED significaron un avance para los intereses estratégicos del aparato de Estado.

Lineamientos teóricos

El EER para el estudio del Estado propuesto por Bob Jessop (2017) tiene como base las reflexiones de Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas. Gramsci se aleja de los planteamientos que reducen el Estado a un mero instrumento de la burguesía para perpetuar su dominación, y llama la atención sobre la necesidad de estudiar la manera en que el Estado actúa de forma concreta sobre una formación social particular (Thwaites, 2007, p. 143). Con eso, el italiano «amplía» la forma de abordar el estudio del Estado desde la perspectiva marxista, pues además de centrarse en su carácter coercitivo, muestra la importancia de las instituciones que están «fuera» del Estado y contribuyen a crear un consenso alrededor del mismo. Por su parte, Poulantzas ve al Estado, al igual que concibe al capital, «como una relación, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado» (Poulantzas, 2005, p. 154). Según estos autores, las clases sociales están relacionadas entre sí, y esa relación, con sus contradicciones, se expresa en el Estado de una forma específica, no general.

En ese sentido, se entiende que el Estado no es un terreno neutral y que sus políticas deben ser entendidas «como el resultado de las contradicciones de clase inscritas en la estructura misma del Estado» (Poulantzas, 2005, p. 159), no como un ejercicio armónico y coordinado de deliberación entre quienes se encargan de la dirección de su aparato. Por eso, en la dirección del Estado se tiende a seleccionar unos temas y actuar sobre ellos, dejando otros de lado. Esa selectividad ya había sido estudiada por Claus Offe (1972), que se refirió a ella como estructural, mientras Poulantzas la retomó para hacer énfasis en que dicha selectividad también obedece a estrategias de los actores que obtienen representatividad en el Estado y no únicamente a condiciones invariables y propias de una estructura social determinada (Monedero, 2018, p. 344).

De esta forma el EER para el estudio del Estado tiene como base: (1) la definición de éste como una relación de fuerzas condensada, material y específica, y (2) la importancia que concede en términos analíticos a los agentes sociales, sus estrategias y a la selección que los agentes estatales hacen de un tema para intervenirlo. Es la interacción entre la selectividad estratégica del Estado (que se encuentra inscrita en su estructura) y la fuerza de los agentes sociales (quienes poseen diversidad de estrategias y no se encuentran exclusivamente dentro del ámbito estatal formal), lo que genera los efectos de Estado (Jessop, 2017, p. 99). Dichos efectos no necesariamente derivan en que las acciones estatales se lleven a cabo como fueron planeadas, pues también los efectos pueden beneficiar a otras fuerzas sociales con intereses estratégicos diferentes u opuestos a los estatales. Con esto el EER busca desarrollar herramientas teóricas y metodológicas de utilidad para ver cómo varía el ejercicio del poder estatal en sus formas, funciones y efectos (Jessop, 2017, p. 98).

Uno de los principales desarrollos para ver la variación en el ejercicio del poder estatal a través de sus efectos, proviene de Michel-Rolph Trouillot (2011), quien afirma que el poder del Estado no tiene fijeza institucional y sus efectos no se dan de forma exclusiva en instituciones nacionales o en esferas gubernamentales, con lo que da cabida a organismos internacionales de carácter multilateral u organizaciones no gubernamentales. Así, Trouillot sugiere que se debe partir de los efectos del Estado para identificar los múltiples sitios en los que se presentan procesos y prácticas estatales (p. 160).

Dentro de los efectos de Estado mencionados por Trouillot están el de legibilidad y el de espacialización. El de legibilidad es definido como «[...] la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza; de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades; y de las colectividades engendradas de esta manera» (p. 151). Este efecto toma especial relevancia a la hora de identificar cuáles fueron las herramientas técnicas y estadísticas utilizadas por el aparato de Estado local en Medellín para intervenir algunas zonas

de la ciudad. Por otra parte, el efecto de espacialización es definido como «la producción de las fronteras —internas y externas— de los territorios y de la jurisdicción»². La importancia de este efecto radica en la posibilidad de identificar cómo las fuerzas del aparato de Estado local avanzaron o no en el proceso de imponerse sobre otros actores sociales presentes en los barrios intervenidos.

Por otra parte, Domínguez (2016) toma como punto de partida la dimensión cotidiana para estudiar el Estado, entendiendo a este último como un ámbito de contienda que adquiere su forma a partir de las interacciones entre varios actores. En su criterio, es necesario separar analíticamente lo que se entiende por lo cotidiano y lo local (p. 179). Sobre lo cotidiano, afirma que es, metodológicamente, una dimensión de observación, «un punto de vista privilegiado» (p. 192) para estudiar las interacciones mencionadas y comprender sus cambios y continuidades estructurales. Sobre lo local, señala que comúnmente está asociado a referentes empíricos de carácter rural y periférico alejados de un Estado central, lo que a su entender es un error; pues una lectura así sugiere que «en “el centro” no hay una construcción, negociación y articulación, o que, de alguna manera, en sus dimensiones locales el Estado y sus prácticas, son más “culturalmente intervenidas” que en el centro» (p. 212).

Domínguez (2016) centra su atención en los procesos a través de los cuáles las acciones o imaginarios estatales irrumpen en la vida cotidiana de los sujetos (p. 184), lo que no implica que el abordaje desde lo cotidiano ignore las instituciones formales del Estado ni las relaciones globales de poder en las que se insertan. Al contrario, se debe prestar atención a cómo los pequeños conflictos, que tienen su propia lógica, irrumpen en la cotidianidad de los individuos para reconstruir la forma en que se articulan con otros conflictos en escalas de análisis más amplias, de manera que sea posible identificar cómo se modifican mutuamente (Estrada, 2014, p. 387; Domínguez, 2016, p. 184).

2 Para Mann (1991; 2006), esta diferenciación tanto interior como exterior es uno de los componentes fundamentales de un Estado, e implica la imposición de las fuerzas estatales sobre otros actores sociales.

Este texto parte del EER del estudio del Estado para identificar la forma que adquieren los procesos y prácticas estatales en los que interactúan sus agentes con otras fuerzas sociales, que terminan por generar efectos de Estado alrededor de la formulación y ejecución del PRIMED. Para eso, se entiende la cotidianidad de los burócratas del PRIMED como una dimensión de observación privilegiada con el propósito de identificar cómo se dan esos procesos y prácticas tanto en el «centro», es decir, en el interior de distintos niveles del aparato estatal, como en los lugares donde se ejecutó el programa.

La crisis como lectura estatal y el PRIMED como propuesta

Vélez (2012) afirma que la denominación de *crisis* fue un lugar de encuentro y punto de partida para muchas de las descripciones y reflexiones que se realizaron sobre la situación que vivió Medellín a finales de la década de 1980 e inicios de 1990. Uno de esos puntos de partida para describir y reflexionar sobre la ciudad, pero sobre todo para intervenirla, fue elaborado por la CPM.

La CPM fue creada en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) para coordinar esfuerzos institucionales entre el sector privado y comunitario con la intención de apoyar a las autoridades locales y municipales en acciones que contribuyeran a superar la crisis de la ciudad (DNP, 1991, p. 3). La CPM caracterizó la crisis en el Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana (PPM), presentado en octubre de 1991 ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social. El PPM ofrecía un diagnóstico sobre la situación de la ciudad y proponía una serie de programas para mitigar cada uno de los factores de la crisis (p. 4). Los programas propuestos buscaban afianzar el desarrollo productivo en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, que tenía como fin «consolidar los procesos de apertura y modernización económica, mejorando la infraestructura física y social» (p. 10).

El PPM afirmaba en su diagnóstico que la crisis de Medellín se debía a la acumulación de múltiples factores de carácter estructural, originados en «su particular modalidad de desarrollo

regional» (p. 3), que encontraron en el narcotráfico el detonante de su expresión más violenta. Así, la crisis en la ciudad estuvo caracterizada por altos niveles de desempleo juvenil, baja calidad del sistema educativo, altos niveles de violencia e impunidad, y un «desarrollo urbano desordenado, con altos índices de ilegalidad en la tenencia de vivienda y una carencia de espacios públicos y referentes urbanos» (p. 10).

El PPM planteó tres propuestas para atender los temas de vivienda y espacio público: la aplicación de la Ley de Reforma Urbana para la ciudad, la creación de seis Núcleos de Vida Ciudadana y la creación del Programa Integral de Mejoramiento y Desarrollo de Asentamientos Subnormales, que incluiría «componentes de legalización, mejoramiento, reubicación y ampliación de vivienda, mejoramiento barrial y generación de ingresos» (p. 15).

La acción efectiva de los programas propuestos estaba condicionada por «la existencia de un aparato institucional capaz de coordinar el esfuerzo de las entidades estatales de nivel central, departamental y municipal, del sector privado y de la comunidad» (DNP, 1991, p. 19). Esto se debía a que, si bien en el proceso descentralizador se mantuvo el papel del gobierno nacional en los espacios clave de decisión, las alcaldías se mantenían como instancias de importancia relativa para la articulación del aparato estatal en cuanto podían dilatar o entorpecer la aprobación de recursos para el normal desempeño de los programas del nivel nacional que ejecutaban las autoridades locales, sobre todo en un Estado que se reconocía a sí mismo como débil y con poca credibilidad en los territorios que pretendía intervenir (p. 9). Así, con el diagnóstico de una crisis multifactorial, nació el PRIMED como una propuesta para intervenir uno de ellos, propuesta que requería que distintos niveles estatales actuaran de forma coordinada.

El Estudio de factibilidad del PRIMED (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995) resaltó como problema central la «baja calidad de vida en los barrios subnormales, que se refleja en la insalubridad y drogadicción, violencia e inseguridad, desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, así como el

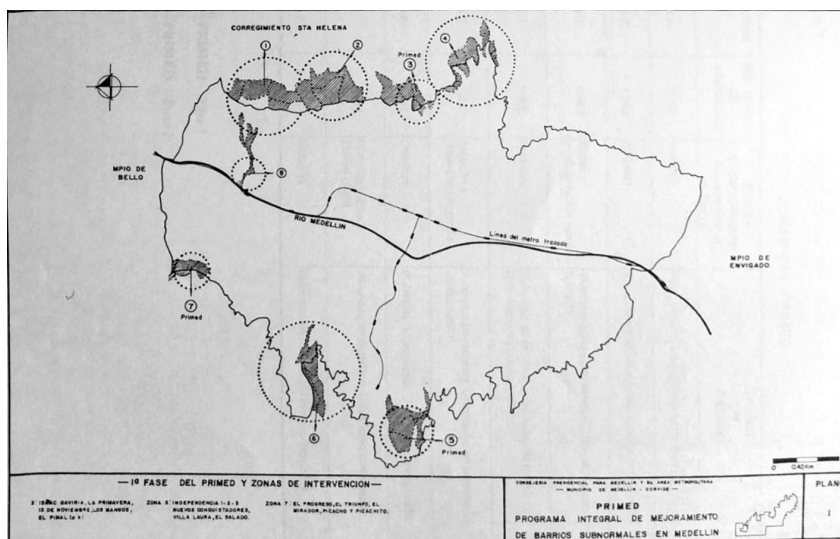
alto riesgo geológico para los pobladores» (p. 13). Para atacar ese problema, el objetivo superior planteado por el gobierno nacional, en el cual se inscribía el PRIMED, consistía en «contribuir a unificar la ciudad mediante la integración de los barrios subnormales a ella y lograr la convivencia pacífica en Medellín» (p. 49). Dentro de ese objetivo superior se enmarcaba el propósito general del programa, que buscaba el «mejoramiento de la calidad de vida en los barrios subnormales, estableciendo mecanismos que garanticen la continuidad del programa de mejoramiento urbano» (p. 49). Para lograrlo, el PRIMED proponía seis objetivos específicos:

- Mecanismos adecuados de planificación y gestión que sean eficientes, ágiles y flexibles, que permitan la institucionalización del mejoramiento urbano en la administración municipal.
- Promoción y participación comunitaria, herramienta básica para concertar los proyectos con la comunidad; conjuntamente con las actividades de sensibilización, capacitación y fortalecimiento de organizaciones barriales, se ejecutarán pequeños proyectos comunitarios con el apoyo de un Fondo de Promoción Social.
- Mejoramiento barrial para completar la infraestructura vial y de transporte, los servicios públicos, realizar obras de protección y de estabilización, adecuar los equipamientos comunitarios existentes de educación, salud, recreación, así como las sedes comunales.
- Mejoramiento y reubicación de viviendas: se pretende mejorar 4.600 y reubicar 400, las últimas localizadas en terrenos de alto riesgo no recuperable y espacios públicos.
- Legalización de la tenencia: se estima entregar las escrituras de 5.180 predios.
- Mitigación del riesgo geológico, recuperando el 95 por ciento de las zonas de intervención con base en una microzonificación, y se realizarán campañas educativas para el control y manejo del medio ambiente (p. 13).

Estos objetivos se desarrollarían en dos fases. La primera, que inicialmente se llevaría a cabo entre 1993-1996 (p. 54) —finalmente se ejecutó hasta el 2001—, tuvo como escenario quince barrios de

la ciudad ubicados en la zona centro oriental, denominada por el programa como Zona 3; la zona noroccidental, denominada Zona 7; y la centro occidental, llamada Zona 5. Fueron intervenidos un total de cinco barrios por zona, como se ve en el Mapa 1.³ La segunda fase del programa, que se llevaría a cabo entre 1997 y 2001 con la intervención en otras cinco zonas, no se ejecutó por decisión política del alcalde Luis Pérez en su periodo 2000-2003 (Leyva, 2010).

Mapa 1
1º Fase del PRIMED y Zonas de Intervención



Fuente: Tomado de Consejería Presidencial para Medellín
y su Área Metropolitana, 1995, p. 57.

- 3 En la zona centro oriental se eligieron los barrios Isaac Gaviria, La Primavera, 13 de Noviembre, El Pinal parte alta y Los Mangos. Para la zona centro occidental, los barrios fueron la Independencia I, II y III, Nuevos Conquistadores y El Salado. En la zona noroccidental la atención se centró en los barrios El Progreso, El Triunfo, El Mirador, El Picacho y El Picachito (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995, pág. 14)

Selectividad estratégica

Para Jessop (2017), las instituciones y organizaciones estatales son «estratégicamente selectivas» (p. 93), con lo que se refiere a que están históricamente inclinadas a satisfacer ciertas demandas más fácilmente que otras (Monedero, 2018, p. 344). Dicha inclinación deriva de la forma como previamente se solucionaron los conflictos estatales, la representatividad del Estado y la relación de fuerzas existente en un espacio y tiempo determinado. Entendiendo eso, es necesario mostrar cómo, a partir del PRIMED, se redirecciona la selectividad estratégica del Estado local en lo que concierne a las intervenciones sobre asentamientos informales y cuál es la importancia de los diferentes agentes y sus intereses estratégicos.

Según datos del PRIMED, el número de habitantes de Medellín se multiplicó por diez en poco más de cincuenta años, pasando de aproximadamente 168.000 en 1938 a 1.700.000 en 1992 (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995, p. 18). Dicho aumento de habitantes obedeció, entre otros asuntos, a los desplazamientos forzados generados a causa de la violencia contra habitantes del campo. El asentamiento de esos nuevos habitantes en la ciudad y la construcción de sus hogares se dio por dinámicas de autoconstrucción a través de invasión en predios públicos y privados, iniciativas privadas o ilegales de loteo, y algunos casos de construcción de barrios planificados por iniciativa estatal.

Las intervenciones estatales sobre los barrios en la ciudad, o sea, la forma como se expresaba la selectividad estratégica asociada a ese tema, estaba marcada por diferentes características. Naranjo (1992), Calvo y Parra (2012), Alzate (2014) y Marín (2018), coinciden en señalar que las intervenciones estatales en estos lugares estaban atravesadas por el desconocimiento oficial, pues en muchos casos los barrios ilegales no hacían parte del perímetro urbano; por la represión selectiva y generalizada, que lejos de contener los asentamientos, potenció la consolidación de los barrios; por las intervenciones por parte de diferentes dependencias sin una coordinación interinstitucional; por las obras inconclusas o de

mala calidad; y por las desgastadas dinámicas clientelares que permearon las formas de organización barrial como las juntas de acción comunal.

Según expresaron algunos burócratas⁴ del PRIMED en entrevistas para esta investigación, la directriz desde la CPM era que la intervención debía realizarse con un enfoque distinto al que se había utilizado tradicionalmente. La Consejera Presidencial para Medellín, María Emma Mejía, y su grupo de trabajo encabezaban ese cambio de enfoque con el que se buscaba actuar sobre las causas de los problemas y no sobre sus consecuencias, pues estas últimas desbordaban la capacidad de respuesta estatal (Burócrata 4, 2019). En ese sentido, uno de los primeros cambios consistió en reconocer los barrios informales con la intención de integrarlos e incluirlos al resto de la ciudad, pasar del desconocimiento al reconocimiento para generar credibilidad en el Estado (Burócrata 1, 2019).

Luego del reconocimiento de los barrios con la intención de intervenir en ellos de una forma distinta a como se hacía, el paso siguiente consistió en desmarcarse de las acciones descoordinadas, aisladas, de baja calidad o incompletas. Para eso, el PRIMED en sus objetivos específicos incluía componentes de participación comunitaria, mejoramiento barrial, mejoramiento y reubicación de viviendas, legalización de predios y mitigación de riesgo geológico; actividades que eran realizadas previamente por distintas dependencias municipales sin un diálogo coordinado (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995). De esa forma, a través de Planes de Intervención Zonal, los diferentes componentes propuestos por el PRIMED eran articulados con miras a realizar una intervención integral (Burócrata 3, 2019).

El cambio de la selectividad estratégica, pasando de intervenciones descoordinadas a intervenciones integrales, también estuvo influenciada por la cooperación internacional. En este caso, el Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal

4 Como burócratas se entiende a aquellas personas que, como empleados estatales de nivel nacional, regional o local, trabajaron en el marco del diseño y la ejecución del programa PRIMED.

de Alemania (KFW) financió y asesoró técnicamente al PRIMED. Los recursos utilizados para la ejecución del PRIMED provenían de esta cooperación (31.5 %), del gobierno nacional (31.4 %), de la administración local (24.6%) y una parte de los habitantes de los barrios (12.5%) (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995, p. 15). La importancia de esto radica en que la financiación permitió a los participantes proponer, negociar o imponer sus intereses con relación al objetivo que se buscaba.

Según los burócratas entrevistados, el banco KFW impuso tres condiciones que marcarían el rumbo del PRIMED durante sus años de ejecución. La primera condición consistió en alejar el programa de las dinámicas tradicionales del ciclo electoral en el país, lo que se realizó a través de dos acciones: i) el equipo de trabajo que se conformara no debía ser modificado en un eventual cambio de administración local y nacional (Burócrata 5, 2019), y ii). KFW comprometió al gobierno nacional y a la administración local para que asignaran la totalidad de recursos necesarios para la ejecución de la primera fase del proyecto (Burócrata 6, 2019). La segunda condición, impuesta por dicho banco, fue aclarar en qué se iba a destinar su porcentaje de los recursos, pues el proceso de veeduría se hacía más sencillo para ellos en la medida en que sus dineros fueran invertidos en infraestructura física (Burócrata 5, 2019; Burócrata 6, 2019). La tercera condición fue que ninguno de los funcionarios del PRIMED podía sufrir daños o afectaciones a causa de los enfrentamientos entre grupos armados, pues en caso de que eso sucediera, el programa debía retirarse de esa zona (Burócrata 5, 2019).

Además de la financiación, las asesorías técnicas prestadas por el consultor encargado por KFW para PRIMED también tuvieron gran relevancia, pues capacitaron a funcionarios colombianos en cooperación internacional (Burócrata 4, 2019; Burócrata 6, 2019).

La presencia en el PRIMED de recursos de carácter financiero y simbólico provenientes de las instituciones internacionales significaron un impulso al trabajo coordinado que buscaba generar la CPM. En principio, la calidad del Estudio de Factibilidad presentó dificultades, pues el equipo de formulación del documento estaba

compuesto por funcionarios que no trabajaban exclusivamente en la elaboración de éste, sino que, al mismo tiempo, debían cumplir con sus labores en otras dependencias de la alcaldía, razón por la cual, ante la exigencia técnica del documento y la presencia de recursos internacionales, se acordó entre la CPM y la alcaldía que los funcionarios se dedicaran exclusivamente a la construcción del Estudio de Factibilidad (Burócrata 6, 2019).

De esa forma, la presencia de las instituciones internacionales contribuyó principalmente a modificar dos aspectos de la selectividad estratégica tradicional del Estado local. El primero, fue su impulso para aislar el programa, en un principio, de las dinámicas electorales y clientelares⁵ a través de las condiciones impuestas. El segundo consistió en servir como elemento sobre el cual se articularon los esfuerzos de varias dependencias de la ciudad.

Los diferentes niveles estatales tienen su selectividad estratégica particular y en la práctica se superponen unos a otros (Jessop, 2017, p. 105), aspecto que fue marcado en el PRIMED. Las distintas dependencias o secretarías de la ciudad tenían criterios de intervención —o no intervención— contruidos sobre dos oposiciones bien definidas: por un lado, lo legal contra lo ilegal y, por otra parte, lo urbanizable contra las zonas de riesgo geológico. La nueva lógica del PRIMED se diferenciaba de esta selectividad ya construida al buscar intervenir sobre zonas ilegales y de riesgo geológico, lo que se hacía evidente en diferencias de criterio de los burócratas de PRIMED entre sí, y del PRIMED con otras dependencias del municipio.

Quienes ingresaban al PRIMED provenientes de otras dependencias debían familiarizarse con una postura distinta a la tradicional, pues, como expresaba un burócrata, el programa planteaba «todo lo contrario» (Burócrata 4, 2019) a lo que se realizaba en la ciudad. Si previamente se veía las zonas de riesgo geológico

5 En 1996 se produjo la renuncia de 25 funcionarios de PRIMED, de un total de 68 con los que contaba el programa, argumentando malos manejos en la entidad por parte de su director: Afirman que se estaban realizando anticipos de hasta 50% cuando sólo se permitía el 20%, se contrató de manera directa sin presentar cotizaciones con más proveedores y se aumentó en un 50% sus propios honorarios (*El Tiempo*, 1996)

y de ocupación ilegal como sitios que debían ser desalojados, con el PRIMED se proponía verlos como lugares para ser, dentro de lo posible, intervenidos de forma integral y su tenencia legalizada.

De otro lado, las diferencias de criterio entre el PRIMED y otras dependencias de la administración de la ciudad como Planeación Municipal eran constantes. Así lo expresa uno de los burócratas de PRIMED, que vale la pena citar en extenso, en una discusión que sostuvo con un burócrata de Planeación Municipal sobre cómo debía llevarse a cabo una intervención.

Llegué allá a Planeación a conversar muy amablemente: «mirá esto» y él (funcionario de Planeación) se iba cerrando que no y yo que sí. Los ánimos se fueron subiendo, no nos fuimos a las manos porque mi dios es muy bendito. Y comenzaron a reunirse personas de Planeación alrededor, por ahí diez o doce. Unos me apoyaban a mí y otros a él. Un tire y afloje [...] y en un momento me dice él: «pero eso cuesta mucha plata» y yo le dije: «cuánto, cuánto cuesta. Es que para saber cuánto cuesta, primero hay que presentar un proyecto, y eso es lo que yo te estoy pidiendo como técnico: que formulemos un proyecto. Porque eso de que es que eso es muy costoso, pero no sabés nada (...)». Y yo tenía el sobre con el convenio (de PRIMED) y se lo tiré en el escritorio; «¿qué es eso?» me dijo él, «el convenio de cooperación internacional firmado, a pesar de ustedes, a pesar de Planeación Municipal» le dije, «¿cómo así? ¿tienes la plata?» me preguntó, y yo le dije «sí, ahí tienes 32 millones de dólares, pero yo quería persuadirlo a usted conceptualmente, metodológicamente, filosóficamente, no porque tenemos billete». Y ahí me dijo «vamos a utilizar esa plata bien, vamos a hacer el siguiente pacto: cada contrato que ustedes ejecuten en PRIMED, sea de lo que sea, debe tener un párrafo de prevención de riesgo». Y yo le dije «no sabe usted lo que acaba de decir, el mejoramiento de vivienda es preventivo, la capacitación es preventiva, los acueductos son preventivos, el alcantarillado es preventivo, las vías son preventivas. Acabas de descubrir lo que te llevo diciendo diez años: que cada que mejoramos un barrio prevenimos los deslizamientos» y me dijo, «y cada artículo lo superviso yo, yo lo redacto», nos dimos la mano y le dije «gastémonos esa hijueputa plata» (Burócrata 6, 2019).

Cuando el burócrata del PRIMED discutió con el de Planeación Municipal no fue una simple cuestión de funcionarios con distintos criterios. Lo que se encuentra en el fondo de esa controversia es

cómo se lee una situación que se considera problemática y cómo se actúa sobre ella. Por un lado, está la perspectiva de la selectividad tradicional que lee el problema a través de la oposición entre lo legal/ilegal o lo urbanizable/riesgo geológico, cuya reacción lógica es de oposición o resistencia para realizar intervenciones de transformación en esos territorios. Por otra parte, está la perspectiva que viene gestándose desde la intervención en Moravia (Alzate, 2014), que adquiere un gran impulso con la CPM y toma forma con el PRIMED: una perspectiva que busca incorporar los diseños participativos, que entiende que para intervenir un lugar primero debe obtener información sobre él, serializarla, establecer criterios técnicos de decisión, calcular el costo de la intervención, formular un proyecto e incluir en este los componentes que considera pertinentes. Es allí donde puede percibirse, desde lo cotidiano, la forma en que la selectividad estratégica comienza a adquirir nuevas formas y se redirecciona.⁶

De esta forma, la selectividad estratégica marcada por el desconocimiento de los barrios asentados informalmente comienza a transformarse en un reconocimiento para articularlos a la ciudad; de las acciones descoordinadas entre diferentes dependencias del Municipio se pasa a la intervención de un solo programa que reunía varios componentes; de los criterios clientelares de selección para intervenir sobre los barrios se transita al uso de criterios técnicos. Pero, más allá de enunciar la manera en que tradicionalmente se intervenía sobre los barrios para compararla con la nueva propuesta del PRIMED, se ve cómo ese cambio se expresó desde la cotidianidad de los burócratas; cómo esas variaciones en la lectura oficial desde el gobierno nacional y su respectiva propuesta de acción, dieron impulso a una nueva forma de intervención en la ciudad; cuál fue el papel desempeñado por las instituciones internacionales y cómo

6 La experiencia PRIMED fue utilizada como aprendizaje por parte del aparato de Estado local con relación al tema de vivienda y espacio público en intervenciones posteriores como los Proyectos Urbanos Integrales (Mazo, Gutiérrez e Hincapié, 2018). Además, quedó consignada en el Estudio de Factibilidad, en la Propuesta de intervención de la Fase II (Alcaldía de Medellín, 1997), y en los aprendizajes de los burócratas que continuaron al servicio de la Alcaldía.

esos aspectos impulsaron el cambio de dirección en la selectividad estratégica, a la vez que le dieron forma.

Efectos de Estado

Inspirado en Poulantzas, Jessop (2017) plantea que los efectos de Estado se producen no únicamente a partir de las acciones del aparato estatal, sino en su interacción con otras fuerzas sociales (que pueden estar a favor, en contra, que limitan, potencian, benefician o entorpecen los intereses estatales) y su relación con la selectividad estratégica (p. 99). De esta forma se puede entender que agentes o fuerzas sociales como instituciones internacionales, habitantes y grupos armados presentes en los barrios, si bien están formalmente fuera de ese núcleo del aparato estatal, hacen parte de las prácticas y procesos que generan los efectos de Estado alrededor de la formulación y ejecución del PRIMED.

Legibilidad

Al hablar del efecto de legibilidad, hay que tener claro que generalmente en los diferentes Estados el conocimiento técnico, teórico, empírico, científico y racional es priorizado para intervenir las fuerzas productivas y controlar las poblaciones (Vera, 2014, p. 62), aspecto al que el PRIMED no es ajeno, pues como vimos, el programa buscaba priorizar el criterio técnico sobre las dinámicas clientelares en la selección de los lugares a intervenir y en la forma de hacerlo.

Las acciones estatales como el PRIMED no se llevan a cabo sobre *la sociedad* de manera indiscriminada, como una generalidad, sino sobre sectores específicos de una población que debía ser «leída». De esa forma se entiende que la población del Estado no es la suma de los individuos presentes en un territorio particular, sino que se constituye y se gobierna como un objeto complejo que varía según la formación social que se aborde (Jessop, 2017, p. 75). Así, entender

la población como objeto de gobierno implica crear nuevos órdenes de conocimiento, nuevos objetos de intervención, nuevas formas de subjetividad; trae consigo la necesidad de establecer criterios para institucionalizar la inclusión y la exclusión (Jessop, 2017, p. 76). Por eso el Estudio de Factibilidad del PRIMED es fundamental para entender el efecto de legibilidad, pues ahí se definieron las categorías con las que se buscaba hacer legibles los territorios, se mostraron los lineamientos de acción de los burócratas y se establecieron las formas de organización comunitaria válidas para la interacción formal con el programa. Con el Estudio de Factibilidad se construyó la «población *subnormal*» en cuanto objeto complejo a intervenir.

En ese sentido, el Estudio de Factibilidad llena de contenido la categoría *subnormal* para hacer legible a la población que buscaba intervenir. Para definir lo *subnormal* fueron tenidos en cuenta varios aspectos como la «intervención estatal, el estado socio-económico de los pobladores, el grado de consolidación, la calidad de la vivienda, los niveles de organización comunitaria, la tenencia de la tierra, y el grado de información sobre las zonas» (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995, p. 54). A partir de esos criterios se creó una escala de subnormalidad de 1 a 3.

El nivel 1 de *subnormalidad*, que contenía nueve barrios, reunía «aquellos [...] que han tenido una intervención continua por parte del Estado y en las cuales se ha completado en gran parte el proceso de consolidación barrial» (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995, p. 55). El nivel 2 de *subnormalidad*, compuesto por 35 barrios, lo integraban aquellos «[...] en donde ha habido una intervención estatal, pero ésta no ha sido continua y no se ha llegado a una consolidación barrial» (p. 55). El nivel 3 de *subnormalidad*, que contenía 26 barrios, abarcaba «[...] al grupo de barrios que no tienen estudios físicos ni sociales, y en donde no se ha adelantado ningún proceso de intervención estatal y por ende la consolidación barrial todavía es muy incipiente» (p. 55). Así, un total de 70 barrios en las distintas zonas de la ciudad fueron nombrados como subnormales y según sus características fueron categorizados bajo tres niveles de subnormalidad. Los que eran

«invasiones», «asentamientos informales», «cinturones de miseria» o «barrios marginales», fueron llamados «barrios subnormales». Una de sus características principales era el grado diferencial de intervención estatal y a quienes los habitaban se les asignaban sendas características, a partir de las cuales se pretendía intervenirlos.

Según el Estudio de Factibilidad, la primera fase del PRIMED intervendría en barrios considerados de nivel 2 de *subnormalidad* con la intención de llevarlos al nivel 1 (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1995, p. 54). De los barrios categorizados en el nivel 3 de *subnormalidad* no se disponía de información suficiente ni condiciones para conseguir, en el corto plazo, resultados favorables y por tal razón no fueron intervenidos (p. 54). Como manifestaba uno de los burócratas, para llevar a cabo la intervención «(...) no podían ser barrios muy consolidados para que el proyecto tuviera realmente efecto, tenía que ser en barrios realmente subnormales donde el mejoramiento barrial y de vivienda y todo, tuviera realmente efecto» (Burócrata 4, 2019).

La información obtenida por el PRIMED en la elaboración del Estudio de Factibilidad y en su ejecución sirvió para potenciar el control sobre la población que se intervino. Durante la ejecución del proyecto algunas personas que habían sido beneficiadas con reubicaciones o mejoramientos en alguna de las zonas subnormales, invadían otros lugares con el fin de obtener beneficios económicos, pero la información obtenida por el programa permitía contrastar la información con las listas de beneficiarios o con otras bases de datos de diferentes dependencias del municipio (Burócrata 2, 2019; Burócrata 3, 2019). De esa manera, el aparato estatal que por su selectividad estratégica previa no sabía quiénes habitaban esos barrios o quiénes se asentaban informalmente en ellos, ahora estaba en condiciones de saber quiénes residían en ellos, quiénes necesitaban la reubicación o el mejoramiento —según su nivel de subnormalidad—, o quiénes simplemente estaban usando las intervenciones de PRIMED para aumentar su patrimonio personal.

El aparato estatal estaba ahora en condiciones de articular sus acciones desde diferentes dependencias. Así, obtener información,

reconocer los territorios y sus habitantes, y emprender acciones para leer e integrar a esos barrios al resto de la ciudad, le permitió al PRIMED construir la «población subnormal» como objeto complejo de intervención y ampliar las posibilidades para controlarla.

Además de ver las categorías creadas por el aparato estatal para leer a la población, también es necesario mostrar cómo la aplicación de esas categorías generó cambios en las instituciones estatales. Como se expuso, la escala de observación cotidiana permite ver esos cambios más amplios centrando la atención en los burócratas y su experiencia personal, en sus acciones. En este caso, el Estudio de Factibilidad, más allá de contener la definición de lo subnormal, era la pauta metodológica sobre la cual debían sustentar sus acciones los burócratas del PRIMED.

Los funcionarios debían interiorizar las propuestas del Estudio de Factibilidad que, como vimos, representaban una novedad con relación a la selectividad tradicional en cuanto a intervención en los barrios de la ciudad. Como afirma uno de los burócratas: «todo el mundo leía el proyecto, todo el mundo leía el Estudio de Factibilidad, todo el mundo maseaba (sic) eso. Y me decían “oiga, pero eso que dice aquí no está muy bien” y yo decía, corríjalo» (Burócrata 6, 2019). En ese sentido, la ejecución del programa y el trabajo en las zonas significaban aprendizajes para muchos de los burócratas, especialmente los provenientes de áreas como la geología, la arquitectura o la ingeniería, pues no era común que los equipos de trabajo fueran liderados por profesionales en sociología o trabajo social. Como manifiesta uno de los burócratas:

[...] a mí me costó mucho aceptar que el equipo interdisciplinario era manejado por [...] alguien del área social ¿cómo así que yo voy a hacer un colegio y yo voy a dejar que un sociólogo sea el jefe mío? En el PRIMED aprendimos que las obras solamente eran un medio, no un fin, para yo recomponer el tejido social que es lo importante. Nosotros aprendimos que en estos barrios había que trabajar era con la gente (Burócrata 1, 2019).

Estos aprendizajes o cambios subjetivos de los burócratas al interiorizar la lógica del PRIMED son fundamentales, pues eran

ellos quienes tenían contacto directo e interacción diaria con los habitantes de los barrios. Así, los burócratas ponen a disposición su conocimiento para facilitar la comunicación entre el aparato estatal y la «población subnormal», dotando de legitimidad epistémica (Estrada, 2014, p. 381) las demandas y propuestas de los habitantes frente a los especialistas.

En su diagnóstico de la crisis de la ciudad, el PPM afirmó que la organización comunitaria existente en los barrios subnormales era insuficiente (DNP, 1991, p. 13), por lo que el aparato de Estado, a través del Estudio de Factibilidad del PRIMED, establecía la forma en que debían organizarse los habitantes para interactuar de una manera válida con el programa. Así, se crearon comités barriales para cada uno de los componentes que incluía el programa, lo que significó la aparición de un espacio en el que los habitantes de los «barrios subnormales» adquirirían el conocimiento para comunicarse efectivamente con el Estado. Se trataba de la adopción de un lenguaje técnico provisto de legitimidad epistémica ante los burócratas del PRIMED.

Las expresiones de los habitantes que integraban esos comités versaban sobre el reclamo, el choque, la denuncia o la resistencia a la intervención, pero ahora incluía el control a las acciones estatales. Y ese control se hizo, no con los antiguos argumentos de olvido estatal y clientelismo, sino con un lenguaje técnico que se adquiriría a través de una forma de organización concreta que el PRIMED establecía como válida para la interacción. Así, la iniciativa estatal incentiva la organización comunitaria bajo los criterios establecidos previamente y provee los lenguajes en torno a los cuáles se llevará a cabo la interacción entre burócratas y habitantes de la población construida y definida por el Estado como subnormal.

Para entender la forma que adquieren los efectos de Estado en el PRIMED es necesario recordar el llamado que hacen Das y Poole (2008, p. 30), acerca de que las actividades de los burócratas deben ser analizadas no únicamente en función del cumplimiento o transgresión de la ley, sino como prácticas que se encuentran, al mismo tiempo, dentro y fuera de ella, como condiciones de

posibilidad para la existencia de la misma ley y el Estado. Recordar esto es necesario debido a que, en ocasiones, los requisitos formales que exigía el PRIMED a los habitantes de los «barrios subnormales» para ser beneficiarios de las intervenciones, no eran cumplidos.

Ante situaciones en las que algunos habitantes no cumplía con la totalidad de los requisitos, funcionarios manifestaron que en múltiples ocasiones acudían, por ejemplo, a modificar información en beneficio de esos habitantes con el fin de que la intervención se realizara (Burócrata 1, 2019; Burócrata 3, 2019). Si bien los funcionarios por sí solos no tenían un gran margen de acción, resultaban indispensables para ejecutar las disposiciones estatales emitidas desde un nivel central (Vera, 2014), y eran quienes definían el ingreso o exclusión de los habitantes al programa; a final de cuentas, su criterio era clave para hacer real la línea que dividía la inclusión y exclusión de la «población subnormal».

El papel de dispensadores de verdad desempeñado por los burócratas (Agudo, 2014, p. 22), en ocasiones fue asumido por agentes armados que buscaban establecerse como la autoridad encargada de solucionar los conflictos entre habitantes. Un burócrata narró, por ejemplo, que grupos armados que hacían presencia en una de las zonas en las que se ejecutaba el programa, acudieron a él como juez en una disputa por linderos entre dos habitantes del barrio (Burócrata 3, 2019). De ese modo, se hace evidente cómo el conocimiento técnico puede ser utilizado por diferentes agentes en la consecución de sus objetivos estratégicos, incluso cuando esos agentes buscan reinterpretaciones polémicas o subversivas (Estrada, 2014, p. 381). En ese relato se muestra que, en ocasiones, los grupos armados, a través de su capacidad de coerción, acudían al veredicto técnico de los burócratas con el fin de mostrar ante los habitantes de los «barrios subnormales» que el control armado no implicaba, necesariamente, que se tomaran decisiones arbitrarias. Era una reinterpretación y un uso de ese conocimiento técnico de los burócratas del PRIMED arreglado a los fines estratégicos del agente armado.

Como se expone en varios trabajos que estudian la producción de legibilidad por parte del Estado (Argüello, 2014; Vera, 2014; Lázaro, 2019; Domínguez, 2016), la imposición de categorías no se da de manera unidireccional y mecánica. A la vez que el aparato estatal busca establecer una forma de categorizar a la población para leerla, o se propone implantar la forma en que debe organizarse dicha población para entablar una interacción válida con el aparato de Estado, también los agentes que hacen parte de esa población leen su contexto estratégico y modifican sus acciones en relación con su nuevo entorno, permitiéndole a los agentes aceptar, adaptar, resistir o rechazar lo que se les pretende imponer.

El PRIMED, al leer a la «población subnormal» con criterios técnicos, necesitaba comunicarse con ella bajo los mismos criterios. Primero, para hacer inteligible ese objeto que pretendía intervenir, lo nombró como «subnormal», le atribuyó ciertas características y lo categorizó para decidir cómo y dónde actuar. Después, definió las formas específicas en que debían organizarse los habitantes de los «barrios subnormales» para ser interlocutores válidos ante el aparato de Estado, a la vez que estableció las categorías válidas para llevar a cabo la comunicación. De esa forma, el aparato de Estado, a través de sus burócratas, leyó las demandas de la población y las tradujo al lenguaje técnico para que la «población subnormal», mediante esas categorías y formas establecidas, comunicara o demandara al Estado, no a través de las armas, el paro, la protesta o las dinámicas clientelares, sino apelando al lenguaje técnico de la planeación.

Los grupos armados y los habitantes de los «barrios subnormales» utilizaron el conocimiento técnico según los objetivos estratégicos perseguidos. Antes del PRIMED, eran pocos los habitantes de estos barrios que tenían algún tipo de control sobre las intervenciones estatales. El lenguaje técnico y las formas de organización que el programa establecía, les permitían a los habitantes controlar, exigir, proponer o reclamar sobre las obras que se ejecutaban en el marco del programa. Toda una novedad y un avance notable según sus intereses estratégicos. Este tipo de conocimiento y categorías servían para articular las formas de organización comunitaria en

función de los intereses estatales, pero el conocimiento técnico de los burócratas y el rol de dispensadores de verdad que estos desempeñaban fueron utilizados, ocasionalmente, en beneficio de los intereses de los grupos armados. Se puede discutir si la forma en que el efecto de legibilidad se expresaba, significaba un avance para tal o cual agente o para los intereses estratégicos del aparato estatal, pero no puede negarse que esos procesos de legibilidad no se dieron de manera unidireccional y que los agentes actuaron leyendo su contexto estratégico y con relación a sus objetivos.

Espacialización

El efecto de espacialización se identificó principalmente durante la ejecución del PRIMED, pues allí se produjo un *blindaje*, como lo denomina uno de los entrevistados, alrededor de los burócratas del programa. Ese blindaje marcó la forma que adquirió el efecto de espacialización y fue fundamental para el avance del programa, pues los burócratas del PRIMED eran de los pocos funcionarios estatales a quienes los grupos armados presentes en los territorios les permitían desempeñar sus funciones con una relativa normalidad. Dicho blindaje estuvo revestido por varios factores que se relacionan unos con otros. El primero está ligado a una de las condiciones impuestas por el banco KFW; el segundo tuvo que ver con los acuerdos informales alcanzados entre los burócratas y algunos de los grupos armados; y el tercero muestra la importancia de las oficinas zonales.

A pesar de que los grandes procesos políticos y económicos de la globalización se dan en el ámbito internacional, terminan teniendo consecuencias locales (Trouillot, 2011, p. 173). En el PRIMED, como vimos al momento de referirnos a la selectividad estratégica, las instituciones de nivel internacional comenzaban a tener influencia en la financiación del proyecto, la construcción del Estudio de Factibilidad y la imposición de condiciones para alejar el programa de las dinámicas clientelares y electorales. Con el efecto de espacialización se hacen aún más evidentes las

consecuencias locales de las acciones provenientes de instituciones internacionales, en este caso KFW.

El primero de los factores que fortaleció el blindaje de los burócratas derivó de una de las condiciones establecidas inicialmente por KFW para participar en el proyecto. Particularmente, la condición según la cual, si algún burócrata se veía afectado por enfrentamientos entre grupos armados, el programa se retiraría de esa zona. En ese sentido, los líderes comunitarios se encargaban de transmitir dicha información a los grupos armados, y como lo afirma uno de los burócratas, «(...) los líderes comunitarios nos decían a nosotros: ustedes pueden andar tranquilos en este barrio que no les va a pasar absolutamente nada. Y eso a uno le genera un blindaje que uno decía: aquí no va a pasar nada»⁷ (Burócrata 3, 2019).

Las acciones que en un primer momento ayudaron a la construcción del proyecto, a articular los esfuerzos del aparato estatal y a redireccionar la selectividad, ahora estaban facilitando el ingreso de los burócratas a territorios que el brazo armado del aparato estatal se declaraba incapaz de controlar debido a la presencia de grupos armados de distintas características (Medina, 2006, p. 18).

El segundo factor que fortaleció el blindaje de los burócratas del programa tiene que ver con los acuerdos informales alcanzados entre burócratas y algunos miembros de las milicias urbanas de la ciudad. María Teresa Uribe (2001) señaló que, en Colombia, las relaciones entre los grupos armados, las instituciones estatales y las comunidades que habitan los territorios están lejos de ser caóticas y desordenadas por más que lo parezcan. Con categorías como órdenes de hecho y *negociación del desorden* (pp. 241-242), Uribe mostró que en la ruralidad y las ciudades, la forma de relacionarse entre los diferentes actores, además de incluir la confrontación, también está guiada por transacciones y negociaciones complejas

7 Este blindaje del que se habla fue exclusivo para los funcionarios del PRIMED, no así para los líderes comunitarios que, según los propios funcionarios, eran continuamente asesinados.

marcadas por lo discrecional, lo selectivo y pueden transcurrir en los límites entre lo legal e ilegal. Domínguez (2016, p. 181) sostiene algo similar cuando afirma que uno de los aspectos fundamentales para estudiar los procesos de formación del Estado consiste en observar y entender las relaciones que se establecen entre los canales formales e informales para la negociación entre los actores, y cómo esa formalidad e informalidad se vinculan con expresiones más complejas de orden. Siguiendo estas ideas, los acuerdos y negociaciones de carácter informal cobran especial importancia a la hora de entender el efecto de espacialización en el PRIMED.

En este programa, tales acuerdos adquirieron dos formas principalmente, a saber: acuerdos sobre criterios materiales y acuerdos sobre criterios discursivos. Los primeros se basaron en la obtención de un beneficio material por parte de algunos miembros de las agrupaciones armadas a cambio de que los burócratas del programa ejecutaran el programa con la promesa de que su seguridad o integridad física no se vería comprometida como consecuencia de la existencia de enfrentamientos armados en los territorios. Dentro de estos acuerdos se destacan la asignación de beneficios de mejoramiento, reubicación o legalización de vivienda a algunos integrantes de grupos armados o a sus familias (Burócrata 1, 2019), o la entrega a estos grupos armados de recursos presupuestados originalmente para el pago de los vigilantes en las obras (Burócrata 3, 2019).

La segunda forma que adquirieron los acuerdos informales entre burócratas del PRIMED y algunas agrupaciones armadas — los acuerdos sobre criterios discursivos—, relaciona características de los grupos armados con el tipo de intervención que el programa llevaba a cabo. Buena parte de los grupos armados que hacían presencia en las zonas de intervención del programa eran las milicias populares, de las que nos interesa resaltar dos características. La primera de ellas es que estaban integradas mayoritariamente por habitantes de los barrios, y la segunda es que este tipo de grupos tenían un discurso que denunciaba la ausencia o el olvido estatal para justificar su accionar armado (Villacinda, 2019; Perdomo, 2018; Tellez, 1995; Medina, 2006).

La importancia de la primera de estas características de los grupos armados para alcanzar acuerdos sobre criterios discursivos se debe a que, según varios exfuncionarios, en ocasiones, familiares de quienes integraban tales grupos les pedían no hacerle daño a los burócratas del PRIMED debido a la conveniencia de las obras que adelantaban (Burócrata 3, 2019; Burócrata 5, 2019). La segunda característica era significativa para los acuerdos debido a que el tipo de intervención estatal que el PRIMED llevaba a cabo atendía directamente inconformidades que, discursivamente, motivaban a algunos de los principales grupos armados. Como expresó uno de los funcionarios refiriéndose a algunos grupos armados: «(...) digamos que veníamos a desmontarles un poquito el discurso a ellos ¿por qué están ellos allá?, porque el Estado no ha llegado a darle el beneficio. Bueno, ya llegamos. Entonces de alguna manera le estamos cumpliendo» (Burócrata 3, 2019).

De esta forma, algunas acciones de los grupos armados milicianos y el tipo de intervención del programa, permitieron a los burócratas de PRIMED con presencia permanente en el territorio tener una base sólida para alcanzar acuerdos con esos grupos, elemento fundamental para desempeñar sus funciones y ejecutar las obras. A esto hay que agregar el apoyo que líderes comunitarios le brindaban al programa, lo que ampliaba la base favorable para alcanzar acuerdos informales con los grupos armados.

La importancia del componente estratégico de los agentes y su influencia en los efectos de Estado se hace más evidente a partir de estos dos tipos de acuerdos informales, a través de los cuales los integrantes de los grupos armados y los burócratas obtienen beneficios. Los grupos armados de carácter miliciano se conformaron en la ciudad principalmente en la década de 1980, cuando la selectividad estratégica del aparato de Estado se caracterizaba por el desconocimiento de los barrios, y las intervenciones estaban ligadas al clientelismo y la represión. Con la llegada del PRIMED, el aparato estatal buscaba «subir a la normalidad» a los «barrios subnormales» mediante intervenciones de carácter integral y con distintos componentes. La selectividad estratégica del Estado se

redireccionó, lo que supuso un cambio necesario en las acciones de los grupos armados con respecto a los burócratas y el nuevo tipo de intervención. Lo que previamente generaba una reacción de rechazo contra los burócratas, ahora pasaba a ser una negociación en la que integrantes de los grupos armados buscaban obtener beneficios del programa. Lo que en el pasado podía significar una fuente de recursos a través del robo de material de una obra y la extorsión a los contratistas, ahora se transformaba para permitir la ejecución de las obras del programa.

Si bien esos acuerdos parecían beneficiar a ambas partes, fueron los intereses estratégicos del aparato de Estado los que se vieron más fortalecidos, pues sus burócratas podían intervenir en los «barrios subnormales» con la certeza de que los grupos armados no representaban una amenaza real para los objetivos del programa. De esta forma, el segundo factor refuerza el blindaje de los burócratas.

Finalmente, el tercer factor que contribuyó a fortalecer el blindaje del que hablamos fue la apertura de oficinas en las zonas a intervenir. La instalación de las oficinas zonales obedeció, principalmente, al aprendizaje de la intervención llevada a cabo previamente en el barrio Moravia y a un requisito para realizar el primer desembolso del dinero al programa por parte de la institución internacional encargada. Ambos son aspectos vinculados al redireccionamiento de la selectividad previamente expuesto: el primero se asocia con el cambio de perspectiva sobre los asentamientos informales y, el segundo, con la influencia de instituciones internacionales en el programa.

Estas oficinas desempeñaron un papel fundamental en el fortalecimiento del blindaje a los burócratas, principalmente por su importancia como espacios privilegiados de interacción entre la «población subnormal» y los funcionarios del programa, y por su utilidad para que otras instituciones del aparato estatal potenciaran sus acciones.

Las oficinas zonales como espacios de interacción permitían una presencia permanente de los burócratas en el territorio,

posibilitando un contacto directo entre los habitantes de los barrios y los burócratas del PRIMED. Como lo menciona uno de los exfuncionarios del programa, «(...) empezamos a ejecutar (el PRIMED), y entonces la experiencia de Moravia: oficinas zonales. Uno para trabajar con la gente tiene que estar allá, y allá se genera confianza y comunicación. Tienen que ser profesionales que les guste el barro» (Burócrata 6, 2019)⁸. Esa presencia permanente de los burócratas en el territorio permitía una acción más efectiva, pues los beneficiarios del programa y habitantes de los barrios pertenecientes a la «población subnormal», podían acercarse en cualquier momento del día a manifestar sus inconformidades o solicitudes y eran atendidas de forma inmediata (Burócrata 3, 2019; Burócrata 5, 2019).

La interacción directa entre los burócratas y la «población subnormal», fueran o no beneficiarios del programa, significó una novedad con respecto a las dinámicas de la selectividad estratégica previa en la que primaban los intermediarios políticos y la lógica clientelar. Además, la respuesta inmediata de los burócratas también fue un avance en términos estratégicos para los habitantes, quienes, ante la tradicional intermitencia de las intervenciones estatales, demandaban inmediatez en los resultados (Naranjo, 1992, p. 33).

Eventualmente, y con el transcurso del tiempo, algunas de esas interacciones permanentes entre burócratas e integrantes de los comités barriales o beneficiarios del programa produjeron vínculos personales fuertes. Esos vínculos, que son destacados por los funcionarios (Burócrata 1, 2019; Burócrata 2, 2019; Burócrata 3, 2019; Burócrata 7, 2019), se fortalecían con celebraciones de fin de año y salidas de esparcimiento cubiertas por el programa a fincas o centros recreativos de la ciudad en las que participaban funcionarios del programa, beneficiarios y miembros en general de la «población subnormal».

8 Los aprendizajes que adquiere el aparato de Estado en su interacción con las fuerzas sociales que aparecen como antagónicas, insubordinadas o peligrosas son posteriormente utilizados en favor del orden estatal (Domínguez, 2016, p. 208).

Por otro lado, las oficinas zonales funcionaron como terminales para impulsar la acción de otras instituciones. La presencia permanente de los burócratas del PRIMED en las zonas, sumada a los demás factores del blindaje que se vienen describiendo, representaban una oportunidad para el ingreso a los territorios de instituciones a las que tradicionalmente se les dificultaba o restringía su acceso. Esas instituciones variaban en sus características, pues las había de carácter estatal formal, organizaciones no gubernamentales o la iglesia católica. Los burócratas que hacían parte de dependencias del municipio, como Empresas Públicas de Medellín (Burócrata 1, 2019; Burócrata 2, 2019; Burócrata 7, 2019; Burócrata 5, 2019) y la Secretaría de Educación (Burócrata 5, 2019), vieron fortalecidas sus acciones con las oficinas zonales del PRIMED y el blindaje de sus burócratas, pues ingresaban a algunos de los barrios subnormales y realizaban sus recorridos con el apoyo y acompañamiento de los funcionarios del programa. También, las fuerzas policiales atendían con diligencia los llamados realizados por los burócratas de PRIMED, no así cuando los llamados eran realizados por habitantes de los barrios subnormales (Burócrata 1, 2019; Burócrata 3, 2019).

Las oficinas zonales como espacios de interacción y como terminales para la llegada de otras instituciones, tuvieron implicaciones importantes desde el punto de vista estratégico de la «población subnormal» y de los burócratas. Como se mencionó, para las personas pertenecientes a la «población subnormal», la presencia permanente de los burócratas en las zonas facilitó una interacción diaria entre burócratas y habitantes permitiendo una comunicación más efectiva entre las partes y posibilitando respuestas rápidas a quienes así lo demandaban.

Por parte de los burócratas y el aparato estatal, los progresos fueron mayores. La respuesta rápida a las demandas de los habitantes de los barrios, para solucionar dudas concretas o atender dificultades, representaba un avance en los objetivos del programa en la medida que los canales dispuestos por el aparato estatal eran utilizados y no se acudía, por ejemplo, a los grupos armados.

De igual forma, los vínculos fuertes que se construyeron entre burócratas y «población subnormal» representaban una evolución para un aparato estatal que, previo a la intervención de PRIMED, se reconocía a sí mismo como débil y sin credibilidad por parte de los habitantes.

Las oficinas, como terminales para la llegada y operación de otras instituciones estatales, también significaron un avance importante para los intereses estratégicos de un aparato estatal que apenas expresaba intenciones de intervenir a la «población subnormal» y veía cómo, a través del PRIMED, sus acciones podían realizarse en territorios en los que históricamente no quería o no podía actuar.⁹ La presencia de las oficinas zonales benefició, en mayor medida, los intereses estratégicos del aparato de Estado al fortalecer los vínculos entre la «población subnormal» y los burócratas, lo que a su vez fortalecía la ya mencionada base sobre la que se alcanzaban acuerdos informales. El PRIMED, haciendo uso del blindaje, permitió a otras instituciones estatales actuar sobre la «población subnormal».

En Colombia, el control territorial ha sido objeto de una intensa disputa desde la segunda mitad del siglo XX. El monopolio de la violencia legítima se erige como un elemento normativo de los Estados modernos occidentales, aunque sea más una pretensión que un hecho. Por eso, ante la presencia de múltiples grupos que buscan control territorial, el aparato estatal intenta mostrarse como superior (Tilly, 1992, p. 23; Poulantzas, 2005, p. 117; Elías, 1987, p. 345). Este asunto del control territorial es uno de los que mejor ejemplifica la paradoja parte-todo a la que hace alusión Jessop (2017, p. 105), con la que se refiere a que el aparato de Estado, aunque es uno de los varios órdenes institucionales existentes, pretende integrar y cohesionar la totalidad de la formación social.

Tanto el control territorial como la construcción de la población, en cuanto objeto complejo de intervención, se produce

9 Para Tilly (1992) y Elías (1987), esta competencia entre diferentes fuerzas por controlar territorios y poblaciones es uno de los aspectos fundamentales en la formación de los Estados modernos.

o transforma a través de luchas y disputas que adquieren variadas formas (Jessop, 2017, p. 83). Territorio y población se relacionan en tanto la disputa por el control del primero es también, en la mayoría de los casos, la disputa por el control y gobierno de la segunda. Como hemos dicho, la población es, a la vez, objeto complejo de intervención y fuente de legitimidad para un proyecto político, razón por la cual las acciones estatales sobre la población adquieren el doble carácter de coerción y consenso¹⁰ (Franco, 2009, p. 155). Es decir, la disputa por un territorio, en la medida que también es disputa por el control sobre la población, adquiere un doble carácter coercitivo y consensual.

El cambio de perspectiva de la CPM para intervenir los barrios subnormales, no implicaba el trato coercitivo, pues de esto se encargaban otras instituciones estatales como las fuerzas militares o la policía. El PRIMED, como parte de las políticas y programas desplegados por la CPM, no buscaba un dominio territorial a través de medios militares, sino vincular los territorios de la «población subnormal» al resto de la ciudad, a la «normalidad». Por tanto, en esa doble competencia por el control territorial y de la población, la intervención del PRIMED buscaba la construcción de consenso alrededor del Estado, y propendía porque la interacción entre la «población subnormal» y los burócratas se llevara a cabo a través de canales y formas dispuestas por el aparato estatal en lo concerniente a la vivienda y el espacio público. Esto se hace más evidente si recordamos que el PRIMED buscó, explícitamente, recuperar la credibilidad entre los habitantes de los territorios ubicados en la «población subnormal», por eso, más que una espacialización por la vía militar, el PRIMED buscaba una espacialización de funciones sobre la «población subnormal».

El blindaje a los burócratas y los factores que lo fortalecían fueron la forma que adquirió esa espacialización de funciones alrededor

10 Si bien en el plano coercitivo la atención del aparato estatal colombiano se centra sobre la persecución militar a los grupos insurgentes, la criminalización de sectores con demandas y reivindicaciones, y el control policivo de la población, en la construcción de consensos se destacan las «medidas desarrollistas o programas de inversión social, además de mecanismos de persuasión» (Franco, 2009, p. 156).

del PRIMED. Ante el desconocimiento estatal de los lugares que fueron construidos y habitados informalmente en Medellín, se asentaron grupos armados que desempeñaron funciones que el aparato estatal enunciaba como de su competencia. De esa forma, cuando el aparato de Estado diagnosticó la situación de la ciudad como una crisis y comenzó a redireccionar su selectividad con el fin de cumplir las funciones que enunciaba, encontró un escollo en los grupos armados. Por esto, es particularmente importante detenerse a pensar sobre la relación de los burócratas del PRIMED con los grupos armados presentes en los territorios «subnormales», pues, como bien lo manifestaron los burócratas, pudieron llevar a cabo su trabajo casi sin sobresaltos.

Conclusiones

Acciones estatales como crear una Consejería especial para Medellín con la intención de diagnosticar la situación de la ciudad; cambiar la perspectiva de intervención para actuar sobre las causas y no sobre las consecuencias de los factores considerados como críticos; intervenir de forma integral y con la participación de instituciones internacionales, actores privados y comunitarios; y articular todas las acciones al proceso de modernización y apertura económica que se expresaban en el Plan Nacional de Desarrollo, son decisiones provenientes de la dirección nacional del aparato de Estado que ocupaba César Gaviria. Esas decisiones buscan redireccionar la selectividad estratégica del Estado con relación a una serie de temas considerados como factores de la crisis en la ciudad y trajeron consecuencias específicamente locales como el PRIMED.

Si bien la acción estatal por sí sola busca el redireccionamiento de la selectividad, la forma que adquiere dicho redireccionamiento, como ya lo hemos dicho, está marcada por la acción de otras fuerzas sociales. En el tema de la vivienda y el espacio público, factor de la crisis que se intervino con el PRIMED, la reorientación de la selectividad estratégica descrita fue influenciada por la institución

internacional KFW¹¹ para vincular diferentes niveles del aparato de Estado y para alejar el programa de las dinámicas clientelares y electorales. Además, fue importante la interacción de los burócratas de PRIMED entre sí y con burócratas de otras dependencias, ya que eran frecuentes las diferencias de criterio entre quienes buscaban la intervención de los territorios y quienes se resistían a llevarla a cabo.

Por otra parte, la forma que adquirieron los efectos de legibilidad y espacialización significaron un avance mayor para los intereses estratégicos del aparato de Estado que para los intereses de otras fuerzas sociales. Expusimos cómo miembros de la «población subnormal» leyeron su contexto y actuaron debido a lo que consideraban beneficioso para sus intereses estratégicos, en lo relacionado principalmente a las condiciones de sus viviendas, la dotación de sus entornos barriales cercanos y la mitigación del riesgo geológico, o cómo los grupos armados ocasionalmente utilizaban el conocimiento técnico de los burócratas para solucionar inconvenientes en su favor, además de obtener beneficios materiales del programa. A lo anterior debe añadirse que para los intereses estratégicos del aparato estatal se presentaron avances significativos alrededor de la creación de la «población subnormal» en cuanto objeto de intervención, pues con esto fue posible crear y consolidar las formas de organización que debían establecer los habitantes de los barrios intervenidos para llevar a cabo una comunicación válida con los burócratas del programa. Además, la formación de los burócratas y miembros de la población sobre el lenguaje técnico de la planeación también representó un paso adelante si se tiene en cuenta que tradicionalmente el relacionamiento entre agentes sociales y estatales estuvo mediado por la confrontación. También, las capacidades del aparato de Estado a nivel territorial se fortalecieron como consecuencia de los acuerdos informales alcanzados entre burócratas y grupos armados para permitir la ejecución del programa, así como la acción de otras instituciones

11 La influencia de instituciones internacionales en los procesos políticos locales, lejos de representar una novedad o excepción, son una constante dentro del neoliberalismo (Agudo A. , 2014, p. 369; Domínguez, 2016, p. 208).

estatales, sumados a la importancia de las oficinas zonales para fortalecer vínculos entre burócratas y «población subnormal».

Referencias bibliográficas

- Agudo, A. (2014). El Estado, disgregado y reconstituido. En: Agudo, Alejandro y Estrada, Marco. *Formas reales de la dominación del Estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (pp. 9-54). México, D.F.: El Colegio de México.
- Alcaldía de Medellín (1997). *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín: propuesta de intervención fase II*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alzate, G. (2014). Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín: una respuesta ineficaz al abandono estatal (1977-1986). *Estudios Políticos*, 44, pp. 191-217.
- Argüello, S. (2014). ¿Tiene sexo el Estado? Imbricaciones entre las luchas políticas transgénero y el Estado en Ecuador, 2002-2013. En: Agudo, Alejandro y Estrada, Marco. *Formas reales de la dominación del Estado* (pp. 111-149). México, D.F.: El Colegio de México.
- Calvo, Ó. y Parra, M. (2012). *Medellín rojo (1968). Protesta social, secularización y vida urbana en las jornadas de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*. Medellín: Planeta.
- Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (1995). *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín PRIMED: estudio de factibilidad*. Medellín: Presidencia de la República.
- Das, V., y Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, pp. 19-52.
- DNP. (1991). *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Domínguez, M. (2016). La dimensión cotidiana de formación del Estado en el Pacífico colombiano. En: Brachet-Márquez, Viviane y Uribe, Mónica. *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales* (pp. 179-218). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogénicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Estrada, M. (2014). Dislocando los márgenes: tentativas sistémicas en torno a lo político. En: Agudo, Alejandro y Estrada, Marco. *Formas reales de la dominación del Estado* (pp. 375-390). México, D.F.: El Colegio de México.
- Franco, V. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Lázaro, A. (2019). Gobernar lo ingobernable : Mecanismos institucionales y efectos de Estado en la gestión de la población joven de la ciudad de Medellín : La corporación mixta Paisajoven y el concejo municipal de juventud (1995 - 2011) (Trabajo de grado para optar al título de Politólogo). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín? En: Hermelin, Michel; Echeverri, Alejandro y Giraldo, Jorge (Editores). *Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad* (pp. 271-293). Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social, I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.C.* Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, 5, pp. 1-43.
- Marín, N. (2018). *Protesta y Estado: una mirada a la contienda política en la zona Noroccidental de la ciudad de Medellín (1976-1988)*. Medellín: Fondo Editorial FCSH.
- Mazo, L.; Gutiérrez, A. e Hincapié, L. (2018). Medellín, una ciudad construida a varias manos. *Anais ENANPUR*, pp. 458-473.
- Medina, G. (2006). *Una historia de las milicias de Medellín*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Monedero, J. (2018). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En H. Oviña, Hernán y Thwaites, Mabel (Compiladores). *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 338-376). Buenos Aires: El Colectivo.
- Naranjo, G. (1992). *Medellín en zonas*. Medellín: Corporación Región.
- Offe, C. (1972). *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Perdomo, L. (2018). Vigilancia, castigo y aseguramiento en las milicias populares de Medellín ¿Hacer la revolución o hacer el Estado? (Trabajo de investigación presentado para optar por el título de Magíster en Ciencia Política). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Tellez, A. M. (1995). *Las milicias populares, otra expresión de la violencia social en Colombia*. Bogotá: Rodríguez Quiro Editores.
- Thwaites, M. (2007). El Estado «ampliado» en el pensamiento gramsciano. En: Thwaites, Mabel. *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates* (pp. 129-160). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

- Trouillot, M.-R. (2011). Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso. En: Trouillot, Michel-Rolph. *Transformaciones globales: la antropología y el mundo moderno* (pp. 149-174). Cali: Universidad del Cauca.
- Uribe Hincapié, M. T. (2001). *Nación, soberano y ciudadano*. Medellín: Corporación Región.
- Vélez, J. (2012). La evocación de la crisis. En: Alonso, Manuel; Pérez, William y Vélez, Juan Carlos. *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 53-83). Medellín: IEP.
- Vera, H. (2014). Pie de rey. Soberanía, Estados modernos y el monopolio sobre los medios legítimos de medición. En: Agudo, Alejandro y Estrada, Marco. *Formas reales de dominación del Estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (pp. 55-110). México, D.F.: El Colegio de México.
- Villacinda, V. (2019). Formas de tramitar del conflicto : proceso de paz entre milicias populares de Medellín y el Estado colombiano, 1994 (Trabajo de grado para optar al título de Politólogo). Medellín: Universidad de Antioquia.

Entrevistas

- Burócrata 1. (23 de agosto de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Arquitecto, hizo parte del proceso de ejecución de PRIMED.
- Burócrata 2. (19 de septiembre de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Sociólogo, hizo parte del proceso de ejecución de PRIMED.
- Burócrata 3. (13 de septiembre de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Ingeniero civil, hizo parte del proceso de ejecución del PRIMED.
- Burócrata 4. (5 de septiembre de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Geólogo, hizo parte del proceso de formulación de PRIMED.
- Burócrata 5. (14 de agosto de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Socióloga, hizo parte del proceso de ejecución de PRIMED.
- Burócrata 6. (22 de agosto de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Arquitecto, hizo parte del proceso de formulación y ejecución del PRIMED.
- Burócrata 7. (13 de septiembre de 2019). (D. Patiño, Entrevistador) Sociólogo, hizo parte del proceso de ejecución de PRIMED.

Prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en contextos violentos: estudio de caso del barrio Popular 1 de la Comuna 1 de la ciudad de Medellín (1996-2005)*

Mariana Díaz Hernández**

El texto tiene como objetivo identificar las prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en el barrio Popular 1 de Medellín, entre 1996 y 2005. En este lapso se dieron luchas por la paz como respuestas de los habitantes a la incursión y consolidación de los paramilitares en la ciudad, la reconfiguración de la criminalidad producto del fracaso de la estrategia guerrillera de urbanización de la guerra, la derrota de las guerrillas en la ciudad y la desmovilización de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada de las Autodefensas Unidas de Colombia —AUC—.

Las prácticas que se describirán no están centradas en aquella ciudadanía normativa y formal que se propone en el plano ideal de contextos homogéneos y estables (Hurtado Galeano & Álvarez Zapata, 2006, p. 94), pues este no se considera un marco adecuado para leer la realidad que se vivía en algunos territorios de Medellín, como el del barrio Popular 1, donde existieron experiencias diversas y complejas del ejercicio de la ciudadanía, que en algunos aspectos

* Este capítulo es producto de la monografía de grado *Prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en el barrio Popular 1 de la comuna 1 de Medellín (1964-2005): las luchas por el territorio, la vida, la seguridad y la paz*, asesorada por Manuel Alberto Alonso Espinal, para optar al título de Politólogo de la Universidad de Antioquia.

** Politóloga y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Docente de la Universidad de Medellín. mariana.diaz@udea.edu.co.

centrales difieren de tal modelo. La comunidad emprendió diferentes prácticas que se desarrollaron de acuerdo con las dinámicas de cada momento y los actores que intervenían en él.

Estas diferencias plantean la necesidad de identificar nuevas maneras de entender lo político, incluyendo en ellas las prácticas de sobrevivencia y resistencia que desarrolló la ciudadanía ante la presencia de actores armados ilegales, quienes también evidenciaron la identidad y formas de hacer de grupos sociales marcados por exclusiones, discriminaciones y estigmatizaciones por referentes culturales que, además, en ocasiones combinaban lo cívico y lo armado (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003, p. 25). Estas prácticas fueron, en gran parte, resultantes de la hibridación de factores como la violencia, la presencia diferenciada del Estado y la precaria capacidad institucional.

El momento al que se refieren estas prácticas ciudadanas corresponde al final de la década de 1990, denominado por algunos académicos como el de *la urbanización del conflicto*. En él se presenta la transformación del conflicto armado en Colombia, que se desplegaba no solo en espacios rurales sino también urbanos. En ese contexto, los actores de la guerra se disputaron el territorio, los mercados ilegales y el control de la población en los centros urbanos del país. Medellín no fue ajena a esta experiencia, allí se presentó la hibridación de dinámicas del conflicto armado con las conflictividades urbanas locales, lo que produjo múltiples victimizaciones, principalmente contra aquellos moradores de los territorios en los que estos actores se asentaron.

En el trasfondo de estas violencias se encontraba el objetivo de ejercer control, ya fuera sobre los territorios, los recursos, los habitantes y lo político o sobre los cuatro. Por ello, los actores armados ilegales recurrieron a modalidades de victimización propias de la guerra cuando se estaban disputando territorios, o a amenazas cuando ya estaban consolidados y tenían una reputación violenta. Entre las modalidades se encuentran: asesinatos

selectivos¹, desapariciones, desplazamientos forzados, amenazas, despojos y violencia sexual² (CNMH, 2017, p. 197). Mediante estas modalidades de victimización, los actores armados pretendieron controlar y generar un orden en los barrios que se ajustaba a sus estrategias y necesidades, por lo que crearon reglas y pautas morales de conducta que restringieron los hábitos de vida de los pobladores. Estas reglas iban acompañadas de sanciones y castigos como *la pela*³, las amenazas, la expulsión de los territorios o el asesinato, los cuales generaron una victimización selectiva sobre ciertos territorios.

Las reglas impuestas por los grupos armados hicieron que varios aspectos del diario vivir de ciertas comunidades cambiaran: el tránsito y la permanencia en horas y espacios determinados fueron alterados e, incluso, las rutas del transporte público se vieron afectadas por las fronteras invisibles que dividían los territorios y que convertían al *otro* en enemigo. Sumado a esto, el tránsito cotidiano se veía truncado por las confrontaciones entre los diferentes bandos.

En este sentido, producto de la presencia diferenciada del Estado y por ende, su incapacidad para controlar los diferentes capitales (fuerza, económico, informacional, jurídico y cultural) (Bourdieu, 2007, pp. 100-105) en todo el territorio, en el periodo objeto de esta investigación, distintas organizaciones le disputaron ciertas funciones, lo que generó diversos tipos de control de la población mediante el uso o amenaza de la violencia. El control ejercido por parte de estos grupos aparece como una forma de justicia paralela, pues «a pesar de hacer parte integrante del territorio nacional, sociológicamente configuran una situación de extra-territorialidad en tanto las normas y las instituciones del

1 Estos aparecen de dos maneras: la primera, como excusa de las llamadas «fronteras invisibles», las cuales cumplen la función de dividir sectores espaciales, a los que no cualquier persona puede ingresar, y la segunda, al asesinato de líderes sociales que promovía luchas que iban en contravía de los objetivos de los actores armados.

2 Una de las razones de la territorialidad de esta modalidad es que el cuerpo de la mujer era considerado como «botín de guerra» (Alonso, 2015)

3 Esta expresión es utilizada por la población para descubrir un tipo de castigo que utilizaban los actores armados que consistía, principalmente, en golpizas.

Estado que están llamadas a asegurar la solución pacífica entre los ciudadanos no tienen vigencia efectiva» (García y Sousa, 2001, pp. 327-328). Esta justicia paralela regula los comportamientos de la población civil que no está implicada en el conflicto y que habita determinados territorios, y se sustenta en la imagen clara que tienen las comunidades de las organizaciones armadas, de las prácticas que realizan y de su reputación violenta (Alonso, 2014).

Frente a ese control, los habitantes de muchos barrios de la ciudad presentaron diversas formas de pronunciarse: «(...) *some civilians cooperate enthusiastically, others passively obey, and, yet others fiercely resist*» (Arjona, 2009). En ese sentido los pobladores buscan diferentes maneras de sobrevivir, sea adaptándose a las dinámicas del conflicto o resistiéndose. Las prácticas se refieren a un contexto y territorio específico, por ello las del periodo estudiado no se encaminaban a reclamos por la vida, dada la violencia indiscriminada en la ciudad, sino que se trataban de luchas más locales, en los territorios donde el conflicto se había instalado principalmente.

De acuerdo con lo anterior, las prácticas ciudadanas de este periodo se refieren al reclamo por la paz,⁴ pues la comunidad estaba inserta en una confrontación armada, en la que la principal víctima era la sociedad civil. El papel de las organizaciones sociales barriales y comunales fue esencial en tanto desarrollaron prácticas de resistencia a partir de diversas actividades, que mostraron a los habitantes de este territorio alternativas a la violencia, aunque estaban sujetas al accionar de los actores armados ilegales y a los diferentes tipos de control que ejercían. De igual manera, sus habitantes emprendieron prácticas, pero más encaminadas a la sobrevivencia pues dada la continua amenaza de violencia, la resistencia individual se hizo cada vez más complicada.

Lo anterior se ejemplifica por medio del caso del barrio Popular 1 de la Comuna 1 Popular de Medellín. Allí, intervinieron

4 Las luchas en los territorios no han sido iguales en el tiempo, han cambiado de acuerdo con el contexto. Por ejemplo, en el Popular 1, entre 1960 y 1970, se pueden identificar principalmente esfuerzos por el poblamiento y la constitución del barrio. En la década de 1980, se enfocaban en la seguridad y el derecho a la vida dado el incremento de la violencia en toda la ciudad.

diversos grupos armados tales como frentes guerrilleros, bloques paramilitares, bandas y combos barriales que condicionaron la cotidianidad de la población y generaron en el territorio diferentes formas de actuar en contextos violentos, ya fuera desde la colectividad o por medio de acciones individuales generalmente silenciosas.

Para evidenciar estas prácticas se recurrió a la revisión documental de fuentes primarias y secundarias, y se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas dirigidas a habitantes de la Comuna 1 Popular y, en especial, a habitantes del barrio Popular 1, a líderes y lideresas de este barrio y a integrantes de organizaciones presentes en la comuna. En este sentido, la memoria fue imprescindible debido a que permitió indagar por lo sucedido, para reflexionar sobre lo que es realmente esta sociedad y su composición, y, con ello, para evidenciar discrepancias entre los modelos formales-ideales propuestos de ciudadanía.

Así, en este capítulo se busca identificar las prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en el barrio Popular 1 entre 1996 y 2005. La primera fecha corresponde al inicio de la urbanización del conflicto y, la segunda, a la desmovilización del último bloque paramilitar, Héroes de Granada. Esto se desarrollará en tres apartados: en el primero, se contextualizará el periodo en Medellín y especialmente en el barrio Popular 1, y se profundizará en los tipos de control ejercidos por los grupos armados ilegales sobre la población; en el segundo, se abordarán las prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en el barrio. Por último, se presentarán algunas reflexiones.

Urbanización del conflicto (1996-2005)

La llamada *urbanización del conflicto* se hace evidente en la década de 1990, como resultado de la presencia de guerrillas y paramilitares en diferentes ciudades del país, entre ellas Medellín. Tras la fallida negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón

Bolívar⁵, en la VIII Conferencia organizada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 1993, se decidió crear bloques regionales que pudieran vencer a las fuerzas militares. El Bloque encargado de la ciudad de Medellín fue el José María Córdoba⁶, poco tiempo después la Red Urbana de la ciudad se consolidaría como el Frente Urbano Jacobo Arenas (Jaramillo, 2016).

Esta presencia se registró, principalmente, a partir de núcleos en la zona nororiental, en los barrios Populares y Santo Domingo, en la comuna 1 Popular, y en Villatina en la comuna 8 Villa Hermosa. La existencia de estos núcleos en los territorios, generó estigmatización de la población que era señalada de colaborar con la guerrilla. Además de la presencia de organizaciones milicianas, en Medellín también se registró a los Comandos Armados del Pueblo (CAP), en la comuna 13 San Javier, que surgieron de la descomposición de milicias no desmovilizadas que continuaron con su accionar y compartieron territorio con las milicias del ELN (CNMH, 2017, p. 83).

Entre 1996 y 2002, al igual que las FARC, los grupos paramilitares optaron por conducir la guerra a las ciudades. Esto coincidió con la realización de la I Conferencia de las AUC en 1997, a partir de la cual se pretendía responder a la consolidación guerrillera. Así, a finales de la década de 1990, comienzan las incursiones paramilitares en Medellín con un discurso antisubversivo, que en

5 Tiene como antecedente la Coordinadora Nacional Guerrillera creada en 1985 con la participación de los grupos guerrilleros del país, menos las FARC-EP. Pretendía generar espacios de debate y articulación para acciones políticas y militares, sin embargo, fue disuelta en 1986 por diversas razones, entre ellas, la falta de confianza entre las partes e incumplimientos. En el año siguiente, se creó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar que estuvo integrada por el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las FARC-EP y el Quintín Lame. Se creó como respuesta a la fallida negociación que se realizó en el gobierno de Belisario Betancur y a la respuesta violenta del Estado (Nevito, 2018, p. 30).

6 «(...) al Bloque Oriental se le asignó la tarea de cercar a Bogotá; el Bloque del Magdalena Medio quedó encargado de rodear a Barrancabermeja, Bucaramanga y Cúcuta; el Bloque Occidental quedó encargado del sitio de Cali; el Bloque Caribe debía llegar a Santa Marta, Cartagena, Barranquilla y Valledupar; el Bloque Central debía acercarse a Ibagué, Armenia y Neiva» (Giraldo, 2016, p. 38-39).

la práctica se desplegaba por medio de estrechas relaciones con el narcotráfico y la cooptación de grupos armados más pequeños asociados a la criminalidad.

La presencia de los grupos paramilitares⁷ en Medellín se dio a partir de cinco momentos. El primero consistió en las acciones armadas efectuadas por las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (ACCU). La principal de ellas fue la primera acción paramilitar de alto impacto en la ciudad, perpetrada el 29 de junio de 1996 en el corregimiento de Altavista: murieron 16 personas y cuatro más resultaron gravemente heridas⁸. Los paramilitares permanecieron en la zona, aproximadamente entre 1996 y 1998, mediante el financiamiento de las ACCU, y de las «vacunas» o las cuotas cobradas en el sector (Jaramillo, 2016, p. 85).

El segundo remite a la presencia del Frente José Luis Zuluaga de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM), comandado por Luis Eduardo Zuluaga Arcila, alias MacGiver. El frente tenía como objetivo eliminar la presencia guerrillera pues, según sus integrantes, a mediados del 2000, habitantes de barrios periféricos de la ciudad se habían quejado de los atropellos cometidos por las milicias. Por ello, se instalaron en las zonas donde estas tenían control: «varios sectores de la comuna 13, áreas de influencia de las FARC, del ELN y de los CAP» (CNMH,

7 Es importante resaltar que otro de los actores que intervino fueron las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad (Convivir), las cuales se crearon como consecuencia de la presencia diferenciada del Estado a lo largo del territorio, en términos de seguridad, pues éste permitió la emergencia y fortalecimiento de grupos armados ilegales. Estos grupos se instauraron en el gobierno de César Gaviria (1990-1994), mediante el Decreto Nacional 356 de 1994, el cual tenía como objetivo «establecer el estatuto para la prestación por particulares de servicio de vigilancia y seguridad privada», que podía ser remunerada o tener beneficio para una organización pública o privada. Después, en 1995, con el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se dio la Resolución 368, la que afirmaba que tenían el deber de proveer seguridad a la comunidad. Estas cooperativas tuvieron amplia presencia en Antioquia, principalmente en Medellín; el Estado encontró en ellas un método para que se desplegaran formas ilegales de violencia pero estas no serían desarrolladas por sus uniformados sino por población civil, supliendo, en cierta medida, la necesidad de presencia estatal en el territorio, ejerciendo control sobre sus organizaciones y sus habitantes. En este sentido, las cooperativas se movían entre lo legal e ilegal ya que eran aprobadas por el Estado pero desplegaban modalidades de victimización ilegales.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009) *INFORME No. 71/09*. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Colombia858-06.sp.htm>

2017, p. 148). Su financiación provenía de labores de seguridad y del cobro de «vacunas» a las casas y establecimientos comerciales que vigilaban. Este frente desapareció porque la mayoría de sus miembros del área rural murieron en confrontaciones o porque se pasaron a otros frentes como el Bloque Metro (BM) y el Cacique Nutibara (BCN) (CNMH, 201, p. 148).

El tercero se refiere a las acciones desplegadas por el BM, cuyo líder fue Carlos Mauricio García Hernández, alias Doble Cero. Se estableció por orden directa de los hermanos Vicente y Carlos Castaño Gil y tuvo como objetivo recuperar las zonas en las que tenían amplia presencia las guerrillas. La labor del BM era, en esencia, posicionar el proyecto paramilitar a través de un trabajo militar y político. Para ello, hizo presencia especialmente en «partes altas de la comuna 8 Villa Hermosa; en los barrios Santo Domingo, Popular I y Popular II, Santa Cruz, comuna 13, Moravia y zona limítrofe noroccidental entre Medellín y Bello» (CNMH, 2017, p. 146), y en «Belén Altavista, Belén Zafra, Belén Aguas Frías, Belencito Corazón y Manrique» (CNMH, 2017, p. 146).

El BM fue financiado con recursos del narcotráfico, contaba con la ayuda de la banda de La Terraza y de la fuerza pública, especialmente de la Cuarta Brigada del Ejército (Martin, 2014, p. 384). En estas formas de cooperación se mezclaban los intereses de las fuerzas armadas por enfrentar el desafío guerrillero, la necesidad institucional de mejorar los índices de seguridad y los intereses de unos y otros para financiar la guerra a través de dineros provenientes de la economía criminal. Este tipo de financiamiento no fue bien visto por alias Doble Cero, debido a que se estaba poniendo a reconocidos narcotraficantes al mando de grupos paramilitares, lo que alejaba a la organización de su proyecto inicial.

Este Bloque estaba integrado por combatientes entrenados en Urabá, habitantes de municipios del oriente antioqueño, de Medellín y de ex integrantes de milicias, entre ellas las Milicias 6 y 7 de Noviembre (CNMH, 2017, p. 147). Pese a ello, el Bloque no cooptó un gran número de bandas *duras* o fuertes de los territorios donde hacía presencia, debido, en parte, a que los integrantes de

este tipo de bandas tenían como objetivo mantener control sobre ciertas zonas de la ciudad y seguir siendo independientes, así que adherirse al Bloque no era su mejor opción.

El BM fue combatido por el BCN, la fuerza pública y grupos armados ilegales como la banda La Cañada y las Milicias del barrio 8 de Marzo, por medio de fuertes enfrentamientos militares y de hostigamientos a los habitantes de los sectores que controlaba. También, se ofrecían beneficios económicos a los integrantes que pasaran a integrar las filas del BCN.

El cuarto momento corresponde al BCN, que hizo presencia inicialmente en la comuna 7 Robledo, las zonas occidental y noroccidental, los corregimientos San Cristóbal, Palmitas y San Antonio de Prado. Además de San Félix e Itagüí. Luego incursionó en los «barrios Moravia, El Bosque y El Oasis, Santo Domingo 1 y 2 y los Populares de la zona nororiental, en las comunas 8 y 9 de la zona oriental de la ciudad, finalmente en la comuna 13 el principal bastión de la guerrilla» (CNMH, 2017, p. 150). Estuvo articulado a las AUC y dirigido por Diego Murillo Bejarano, alias Don Berna, quien tenía como objetivo «cooptar dentro de la ciudad a todas las bandas duras, y consolidar con estas bandas sistemas de extorsión y tributo en el diversificado mercado criminal, para reconstruir un control hegemónico sobre el bajo mundo» (Martin, 2014, p. 403). A diferencia de alias Doble Cero, las actividades antissubversivas ligadas al proyecto paramilitar no eran su único y principal fin. Para ello contó con el apoyo de guardaespaldas, sicarios, bandas, oficinas y estructuras armadas paramilitares que Vicente Castaño había entregado a Don Berna.

La derrota de la guerrilla en Medellín se dio a partir de la combinación de operativos militares, como la Operación Estrella VI en la comuna 3 y la Operación Orión en la comuna 13, con la ofensiva y consolidación del proyecto paramilitar en 2003. Pese a su éxito en la erradicación de la presencia guerrillera y de la gran estructura criminal que poseía, a finales de 2003, el BCN se desmovilizó como parte de la negociación entre las AUC y el gobierno, que había iniciado su gestión el año anterior. La entrega

de armas y desmovilización del BCN se llevó a cabo el 25 de noviembre, con un total de 868 personas desmovilizadas, aunque se reconoció la posibilidad que dentro de estas cifras se encontraran paramilitares «fantasmas» y que algunos de sus integrantes no participaran en el proceso pues se desmovilizaron posteriormente con el Bloque Héroes de Granada (BHG).

Por último, el BHG se creó meses después de la desmovilización del BCN, por orden de Don Berna. La pretensión de esta nueva agrupación de carácter urbano y rural era controlar las zonas donde hicieron presencia los dos anteriores bloques y combatir los frentes 9 y 47 de las FARC y el frente Carlos Alirio Buitrago del ELN. Además, se pretendía mantener el control del narcotráfico, a través de la Oficina de Envigado.

Este Bloque se financió con extorsiones cobradas a transportadores, ganaderos, comerciantes y empresas. También, con el pretexto de la seguridad que brindaban, por medio de vacunas a los habitantes de las zonas que controlaban. Además, sus grandes rentas se debían al negocio del narcotráfico y el manejo de las plazas de vicio. Complementario al proceso que se llevaba a cabo con las AUC, la desmovilización de este Bloque se dio el 1 de agosto de 2005 (CNMH, 2017, p. 155).

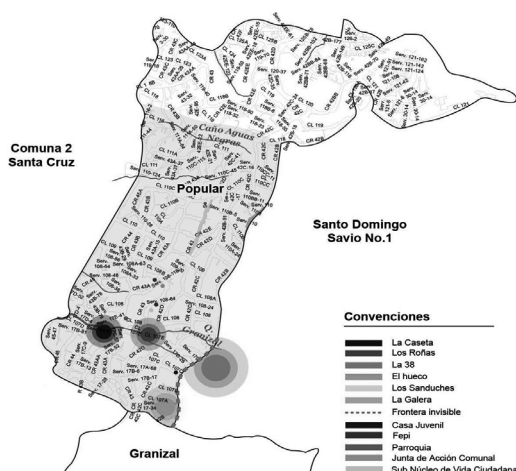
Sumado a lo que ocurría en la ciudad, entre 1998 y 1999 las bandas y combos fortalecieron su presencia, controlaban varias cuadradas de los barrios, que fueron divididas en sectores. Entre las bandas que se ubicaron en el Popular 1 se destacan Los Sánduches, La Galera, La Caseta y La 38, sin embargo, a medida que la presencia guerrillera y paramilitar se hizo más fuerte, bandas y combos se articularon con organizaciones más grandes. Así lo relató un líder del Popular 1:

[...] en Medellín ya hay un contexto [...] de los bloques, Bloque Metro, Bloque Cacique Nutibara entonces ya las otras bandas, ya no se llaman mucho también la banda sicariato, [...] sino ¿asociadas a qué bloque? entonces uno decía: La Galera es Paramilitar, La Silla es guerrillera ¿cierto? y entre más arriba, en Santo Domingo por ejemplo zona guerrillera entonces se entendían que las bandas de allá dominaban más desde una [...] y entonces estas últimas bandas de esta época sí tienen ya un concepto

más ideológico, paramilitar y porque ya hay mucha influencia, primero en el contexto, en las noticias se habla mucho de eso, de los bloques, se habla mucho de Don Berna, del dominio que ellos tenían (Líder del Barrio Popular 1, comunicación personal, 2016).

Estas bandas obtenían rentas y armamentos de las organizaciones a las cuales estaban afiliadas, y de recursos del narcotráfico a partir de *las plazas* que eran espacios en los que se daba el consumo, expendio y distribución de alucinógenos. En la Figura 1 se muestran algunas de las bandas que tuvieron presencia en el barrio de acuerdo a los sectores que controlaban, aunque estos no fueron estables en el tiempo:

Figura 1
Bandas delinuenciales y espacios de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en testimonios de las personas entrevistadas para esta investigación⁹.

9 En este mapa se identifican las bandas mencionadas, lo que no significa que estas fueran todas las que existieron en el periodo. Sumado a ello, se debe aclarar que las fronteras invisibles señaladas fueron las más recordadas, pero no fueron estables en el tiempo. Además, en el mapa se presentan espacios de encuentro mencionados por las personas entrevistadas.

Durante este periodo, en Medellín se dio la territorialización de las modalidades de victimización, ya que estas tenían como objetivo a los habitantes de ciertas zonas de la ciudad: «Se trata, fundamentalmente, de la irrupción de formas de victimización ligadas a la pretensión de los actores del conflicto armado urbano de disputar a sus oponentes el control social de los habitantes y el control territorial de los barrios» (Alonso, 2015, p. 127). Por ello, controlaban todo lo que ocurría en comunas y barrios específicos, por ejemplo, el transporte público, el comercio, el consumo y expendio de alucinógenos e incluso hacían divisiones en el territorio por medio de «fronteras invisibles» que indicaban los lugares por los cuales la población podía o no transitar.

Si bien los paramilitares tenían un gran interés en los mercados ilegales, también ejercían control sobre la población y sobre los territorios, como estrategia para proteger al grupo armado y a sus militantes, y eliminar cualquier tipo de competencia, lo que se facilitó gracias a que la mayoría de los integrantes de estos grupos eran habitantes de las comunas en las que ejercían control.

En este sentido, la victimización tenía un carácter selectivo y estaba claramente orientada a la disputa por territorios y por todo lo que en ellos se desarrollaba. En el marco de las luchas armadas libradas por paramilitares, grupos guerrilleros y milicias en la ciudad se desplegaron formas de victimización referidas, principalmente, a desplazamientos intraurbanos, asesinatos selectivos, violencia sexual, amenazas y tortura. También se usó la denominada limpieza social¹⁰, que tenía como fin proteger a las organizaciones ilegales y a la población, y establecer un orden de acuerdo con las pretensiones de los grupos.

10 Con el también llamado aniquilamiento social, los actores buscan mantener e imponer un orden determinado que vaya de acuerdo con sus intereses, por lo que reprimen ciertas prácticas. Esto suele hacerse de manera pública puesto que se tiene un fin aleccionador, que muestre a la población las consecuencias de su acción. Entre las principales víctimas están delinquentes, personas improductivas, consumidores de drogas y transgresores de la sexualidad, y los victimarios son generalmente habitantes de los barrios, organizaciones delincuenciales locales, actores armados y miembros del Estado. Habitualmente se dan entrecruzamientos entre los victimarios, por ejemplo, las organizaciones delincuenciales pueden ejecutar acciones de este tipo de manera autónoma o con ayuda de otros actores armados ilegales o de la fuerza pública (Perea, 2016).

De acuerdo con el informe *Medellín: memorias de una guerra urbana* (2017), en todas las comunas de la ciudad se presentaron acciones relacionadas con el conflicto armado, pero la comuna 1 Popular fue uno de los territorios en los que se concentraron los asesinatos selectivos relacionados con aquel conflicto¹¹. En la misma línea, el barrio Popular 1 fue uno de los que registraron más violencia letal, es decir, asesinatos selectivos, masacres y muertes en atentados bélicos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 210). Frente a este accionar violento, los moradores del barrio desarrollaron diferentes prácticas ciudadanas encaminadas a su protección, la de su territorio y al reclamo de derechos que estaban siendo vulnerados. Esto se realizó de manera individual y colectiva, tal como se expone a continuación.

Control social, político, económico y sobre el territorio en el barrio Popular 1.

La urbanización de la guerra tenía como fin instalar los proyectos paramilitares y guerrilleros en la ciudad, lo que ocasionó disputas entre ambos bandos y sus grupos asociados, dando lugar a una lógica más o menos inédita debido a su enfoque territorial. Por ello, para proteger y asegurar la presencia de las organizaciones en los territorios en los cuales se asentaban, se dio el despliegue reiterado e intenso de formas de control enfocadas en aspectos sociales, políticos, económicos y territoriales, que imponían un orden alterno. Las principales víctimas de estas formas de control y de las acciones violentas que las respaldaban fueron los habitantes de dichos territorios, que en muchas ocasiones poco o nada intervenían en el desarrollo del conflicto.

De esta manera, los grupos armados ilegales presentes en el Popular 1, tenían diferentes intereses que conseguían haciendo uso de una violencia que rompía, en algunos casos, con el orden

11 Esta concentración también se dio en la comuna 3 Manrique y la 13 San Javier (CNMH, 201, p. 208).

estatal. Esto les daba la oportunidad de «disputar con éxito algunos monopolios estatales como el de la fuerza, el rentístico y aún el de la justicia» (Vélez, 2012, p. 300), lo que les permitió imponer regulaciones sociales, políticas y territoriales, y obtener recursos a partir de prácticas como la oferta de «seguridad».

En barrios donde operaban estos grupos armados, se establecieron dispositivos básicos que prefiguraron a pequeños y grandes aparatos armados con pretensión soberana sobre una parte de la ciudad. Entre estos dispositivos están, básicamente, el control de los monopolios de la fuerza y financieros, así como la instauración de unas normatividades primarias que regulan aspectos de la vida cotidiana de las personas asentadas en ciertos territorios. Estos espacios podían ser operados con énfasis determinados que variaban de un grupo a otro o de una zona a otra. Así, un resultado simultáneo del accionar de estos grupos fue la violencia o la criminalidad desatada en la gestión del conflicto, pero también la capacidad de generar control, sentido de orden y órdenes alternos al estatal (Vélez, 2012, p. 301).

Dichos órdenes no fueron estables en el tiempo debido a que estaban sujetos a las disposiciones de los integrantes de los grupos armados, y a las disputas con sus rivales. Pese a esto, en los momentos en los cuales lograron ejercer control, las normas impuestas fueron respetadas por los habitantes del barrio debido a que estaban respaldadas por instrumentos coactivos o por la amenaza de su uso, lo que generó miedo entre la comunidad.

Durante el período de la urbanización de la guerra, los actores armados ilegales ejecutaron diferentes tipos de control que tenían como objetivo la población, el territorio y sus recursos. En el Popular 1 estos controles se registraron dentro y fuera del barrio con diversas expresiones y objetivos, pero siempre respaldados con la violencia o la amenaza de ésta. En la dimensión interna se registra control social y político, económico y territorial, y en la dimensión externa control territorial.

El control interno se refiere a las actividades y actitudes que eran o no permitidas en el barrio por parte de los diferentes grupos

armados. Así, el control social se expresaba en esta dimensión a partir de la restricción en las relaciones entre los habitantes de los diferentes sectores del Popular 1, pues no era permitido entablar ningún tipo de contacto o conversación con personas de sectores o barrios diferentes, considerados como enemigos y peligrosos a los intereses de la organización. Como plantea Bedoya (2010), esta estrategia permitía etiquetar a individuos o a grupos de forma despectiva, en este caso como «enemigos», desplegar todo tipo de victimizaciones contra ellos y favorecer el control social porque generaban miedo entre la comunidad, lo que hacía que respetaran lo impuesto por los armados.

Este tipo de control también se evidencia en la intervención que los integrantes de estos grupos ilegales hacían en los hogares, con la intención de resolver problemas personales entre miembros de las familias. En ocasiones, se intervenía porque algún miembro del hogar acudía al grupo armado. Así lo describió un habitante del barrio:

Quando las personas recurrían a ellos sí, inclusive todavía se ve eso, que hay digamos algún problema en la familia o con un vecino: ah entonces vamos donde los muchachos de la esquina, entonces ¿qué hacen los muchachos de la esquina? le dicen a usted, si cometió algún daño, tiene que pagarlo y el pagarlo es que ellos se quedan con la plata, o sea que ellos sí siguen todavía influyendo (Habitante de barrio Popular 1, comunicación personal, 2016)

El control político sobre los procesos electorales no fue objetivo central para los actores armados ilegales del sector, en el sentido de que estos no incitaban u obligaban a los pobladores a votar por ciertos partidos políticos o personalidades, ni pretendieron tomar el control directo de las juntas de acción comunal u otros espacios de participación ciudadana. La expresión de este tipo de control se dio, fundamentalmente, por medio de la cooptación de organizaciones sociales, con la pretensión de acceder a sus recursos económicos, principalmente, del presupuesto participativo.

La cooptación tenía como resultado que los recursos e infraestructura de ciertas organizaciones civiles no fueran

utilizadas para beneficio de la comunidad, sino para el actor armado. En este sentido, algunas acciones emprendidas por las diferentes organizaciones fueron limitadas, pues sus temáticas y tiempos estaban sujetos a las decisiones y dinámicas que imponían los armados.

Por otro lado, el control económico se registraba a través del cobro de «vacunas» o impuestos a las casas del barrio y a los establecimientos de comercio. Según los actores armados presentes en el sector, esto se hacía porque ellos prestaban el servicio de seguridad y vigilancia a la comunidad, protegiéndolos frente a los atropellos de cualquier otro grupo armado, por lo cual debían ser remunerados. Un habitante del barrio recuerda lo que sucedía:

Ellos los sábados iban [a las casas] dizque a cobrar la celada y se enojaban si uno no les daba [...] porque digamos por ejemplo cobraban 1.000 pesos, entonces si una familia no tenía la capacidad de dar sino 500 se enojaban (Habitante de barrio Popular 1, comunicación personal, 2016).

En este sentido, la seguridad era vista como mercancía sobre la cual tenían el monopolio ciertos actores armados ilegales, quienes no solo la ofrecían, sino que imponían el servicio para garantizarla, lo cual siempre tenía un costo (Bedoya, 2010). Dicho servicio estaba respaldado por modalidades de victimización que se desplegaban contra quienes intentaran romper con la seguridad del espacio, por ejemplo, ladrones, y contra quienes no pagaran el servicio.

Este tipo de control también se refiere al monopolio de la comercialización de algunos productos que se consumían dentro del barrio, debido a que integrantes de diversos grupos armados ilegales proveían a las tiendas del sector con artículos como huevos y arepas, los cuales vendían a precios mucho más elevados de los que tenían en el mercado, con el fin de obtener rentas para el funcionamiento del grupo. Esta situación afectaba principalmente a los habitantes del Popular 1, ya que la mayoría de ellos tenían recursos económicos escasos. Además, existían restricciones para el desplazamiento hacia otros sectores para la compra de productos más económicos. Una lideresa del barrio explica la situación:

[Los actores armados ilegales] no dejaban que los tenderos compren sus huevos aquí en la plaza para venderlos allá, no. Ellos los venden a los tenderos [...] el gas también lo han manipulado [...]. Por lo regular en los barrios se compra el día a día, entonces si uno se viene para el centro a comprar, se gasta, descuenta de lo que tiene que comprar el pasaje, entonces por eso es que en los barrios hay tantas tiendas, porque la gente no tiene sino para el diario. La gente trabaja el día para comer en la noche, entonces ahí es donde ellos aprovechan (Lideresa de la zona nororiental de Medellín, comunicación personal, 2017).

Este tipo de control en la dimensión interna también se ejercía sobre las plazas de vicio y en lugares determinados para el expendio y venta de diversas sustancias alucinógenas, que eran objeto de disputa y control por parte del actor armado que se instalaba en el barrio.

Por último, el control del territorio en la dimensión interna se materializa en la imposibilidad de los habitantes del barrio de transitar por él sin restricciones puesto que estaba dividido en sectores, generalmente cuerdas, controladas por actores armados opuestos. Se impedía el acceso a diferentes espacios como las escuelas, iglesias y organizaciones sociales, y el relacionamiento con personas de sectores diferentes. Un habitante del barrio ejemplifica lo que sucedía:

Ellos se llamaban los de La Caseta y los de allá eran Los Sánduches. Entonces era una situación muy complicada porque igual a veces faltaban niños por temor de los padres desplazarse porque estábamos sectorizados, o sea, los del lado de allá, los que decía Los Sanduches, no podían pasar para el lado de La Caseta porque había problemas (Habitante de barrio Popular 1, comunicación personal, 2016).

O sea, las órdenes por ejemplo era el desplazamiento de un sector para otro. Que si yo vivía en este lado de La Caseta, difícilmente me podía desplazar para donde estaban Los Sanduches y mucho menos para La Galera, que esos eran los que estaban patrocinados, dicen, por la gente de la Oficina (Habitante de barrio Popular 1, comunicación personal, 2016).

La dimensión externa alude al control que se hacía a las afueras del territorio, con el objetivo de proteger al grupo armado y sus intereses. El control territorial hace referencia, al igual que en la dimensión interna, a las fronteras invisibles impuestas por diferentes actores armados, las cuales limitaban incluso el transporte público e impedían la entrada de personas ajenas a la zona si no estaban acompañadas por algún habitante. Una de las lideresas relata lo que era cotidiano:

A uno le llegaba una visita, entonces uno tenía que salir hasta el paradero del carro, hasta donde descargaba a la gente, para venirse con esa persona, porque esa persona la veían sola y ahí mismo la paraban: ¿Quién es usted? ¿Dónde vive? ¿Para dónde quién va? ¿Qué busca por aquí? y muchas veces los empacaban y se los llevaban. Entonces uno siempre sabía que si a uno le iba a llegar alguien a la casa, uno tenía que salir, muchas veces venir hasta aquí al centro a encontrarse con ellos o hasta cierta parte y volverlos a sacar de la casa (Lideresa de la zona nororiental del Medellín, comunicación personal, 2016).

Prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia en el barrio Popular 1.

Frente a los distintos tipos de control, la población del barrio Popular 1 desarrolló diversas prácticas ciudadanas que pusieron en evidencia la ampliación de la ciudadanía, en el sentido de que aquellas se desarrollaban no solo en relación con peticiones ante el Estado o por medio del derecho al sufragio, o sea, no se enmarcaban en la noción formal del ciudadano que vota y participa responsablemente en el ámbito público a partir del despliegue de formas organizativas más o menos institucionalizadas. Más allá del reclamo por derechos, en el Popular 1, las prácticas ciudadanas estaban encaminadas a la protección de las vidas y hogares de sus habitantes, y eran muestra de un contexto violento y turbulento en el que cualquier tipo de acción que fuera en contra de lo impuesto por los grupos armados ilegales podía generar riesgos a la integridad de los habitantes de este territorio.

Estas prácticas ciudadanas surgieron porque él o los ciudadanos las desarrollan de acuerdo a sus contextos y problemáticas, pues como lo plantea François Xavier Guerra (1994), la ciudadanía es un proceso complejo ya que se desarrolla y cambia a medida que lo hace la sociedad, sus dinámicas y luchas. En la configuración y construcción de las prácticas ciudadanas juega un papel central el componente histórico y cultural, y en un contexto como el del barrio Popular 1, es posible mirar la ciudadanía desde diferentes perspectivas, evidenciar las diversas instancias que la componen y los múltiples colectivos que le dan forma como las organizaciones sociales, de derechos humanos, étnicas, entre otros. Por ello, al referirse a la prácticas ciudadanas:

[...] se requiere ir más allá de lo sancionado por las leyes, de lo estipulado en las instituciones jurídicas. Se requiere, además, un proceso de reconstrucción de prácticas habituales y cotidianas, de las formas como los individuos y grupos hacen las cosas, de las sociabilidades, de las reinterpretaciones de las prácticas dominantes de lo político; esto es, de sus experiencias sociales y en lo que implica resignificar las nociones prevalecientes de ciudadanía, desarrollo y democracia (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003, p. 51).

Así, los habitantes del Popular 1 desarrollaron diversas prácticas ciudadanas tanto en el ámbito individual como colectivo. El primero hace referencia a la sobrevivencia que implica el fuerte control, respaldado con armas. El segundo, a las prácticas ciudadanas de resistencia realizadas principalmente por organizaciones sociales, las cuales en ocasiones estaban integradas y fueron generadas por habitantes del barrio.

La sobrevivencia se refiere a procedimientos soterrados y silenciosos que permiten a los habitantes de territorios marcados por la violencia, vivir su día a día de manera más sencilla (CNMH, 2017). Así, se desarrollan acciones que no llamen la atención de quien controla el territorio con actos casi imperceptibles para él, pero importantes para quienes los despliegan, los cuales muestran que los grupos armados no pueden controlar la totalidad de los

espacios sociales. Son actitudes sutiles, pero que evidencian su potencial político. En este sentido, facilitaron el desarrollo de la cotidianidad a cambio del repliegue a la normatividad impuesta y a la vinculación a agrupaciones armadas ilegales.

La sobrevivencia en el Popular 1 se presenta por medio de dos modalidades que implican la normalización de la violencia, un hecho frecuente en el barrio. Posiblemente cambian los actores o en muchas ocasiones el rótulo: milicianos, paras, guerrilleros, «los del combo», pero al fin y al cabo son los mismos *muchachos del barrio* que ejecutaron diversas modalidades de victimización frente a la población de determinados territorios, lo que hace que la violencia tenga algunas continuidades.

La primera se refiere a la adaptación de actitudes, acciones, desplazamientos y cualquier otro acto cotidiano a las imposiciones de las agrupaciones armadas ilegales, puesto que estaban respaldadas por el miedo resultante de la coacción que se evidenciaba a través de desplazamientos masivos, desapariciones, asesinatos, torturas, entre otros. Por ello, la población tenía, como único camino, acceder a lo impuesto y esperar tal como lo expresó un joven del barrio:

[...] nosotros nos adaptamos y nos adaptamos precisamente con la esperanza de que cambiara y esa misma esperanza degeneró a que hubiesen muchos muertos, a que hubiesen muchas personas que resistieran y que como parte de la resistencia terminaran siendo víctimas del conflicto armado (Joven líder del barrio Popular 1, comunicación personal 2017).

La comunidad adaptaba su cotidianidad a las dinámicas de cada actor armado ocultando sus discrepancias ante él, y creando códigos de comportamiento que le permitiera a sus integrantes seguir desarrollando sus actividades y sobrevivir; como dice uno de los entrevistados: «escucharse a pesar de la guerra» (Joven líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2017). De esta manera, la comunidad identificaba en qué momentos salir o no y por qué espacios podían transitar debido a que existían fronteras invisibles que para ellos eran totalmente visibles. Además, debían proceder

como si no hubiera pasado nada y confiar en el círculo social más cercano pues no se sentían a salvo con personas ajenas.

Dada la prevalencia del miedo, moradores de los barrios decidieron, como una estrategia de sobrevivencia, no denunciar, pues no querían arriesgarse a una revictimización; algunos de quienes fueron desplazados, tenían la ilusión de volver a habitar sus espacios y, con una eventual denuncia previa, lo harían más complicado. De esta manera lo expresaron dos habitantes del barrio, uno de ellos desplazado del territorio:

[...] entonces reinaba era el silencio, lo que la comunidad hacía era simplemente quedarse en silencio y esperar [...]. Ahora, quien denunciaba sufría también el mismo flagelo, era asesinado (Joven líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2017)

[...] inclusive que una de las cosas que me benefició a mí, es que yo no hubiera montado denuncia, por eso pude regresar aquí al barrio [...] yo nunca denuncié eso porque yo siempre he sido una persona que trabaja aquí a nivel interno de aquí de la comuna, o sea, me conocen acá y yo trabajo por mi gente (Líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2016)

Sumado a esto, había desconfianza en el Estado como protector, por su presencia precaria para defender los derechos de la comunidad y ofrecer seguridad. Además, se registraron alianzas entre actores armados ilegales y entes de seguridad del Estado como la policía, lo que aumentaba aún más la percepción de inseguridad de los habitantes del barrio frente a lo institucional y ponía en riesgo las posibilidades de estar a salvo en caso de una eventual denuncia. Así lo evidenció un joven líder del barrio Popular 1:

Entonces no había una confidencialidad, un respaldo o digámoslo así, una creencia firme que el Estado iba a cumplir con ese fin protector que es en realidad proteger a la ciudadanía y que quien denuncie puede ser protegido, no lo había (Joven líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2017).

Además, si bien la amenaza de violencia hacía difícil una resistencia individual directa ante los grupos armados, se realizaron diversas prácticas cotidianas de resistencia soterrada, que los confrontaban indirectamente y que se convertían en una victoria para la comunidad pues mostraban que estos actores no controlaban completamente sus vidas. Por ejemplo, de manera espontánea, se reunían, salían y hacían fiestas sin autorización de los armados, pero guardando cierta cautela para no ponerse en peligro.

La segunda práctica es la de *vinculación a los grupos armados*. Si bien en la mayoría de los casos el reclutamiento es forzado, también hubo situaciones de incorporación voluntaria, como una estrategia de sobrevivencia. Esto, como consecuencia de que la violencia había tomado un carácter cultural¹² (Instituto de Estudios Políticos y Alcaldía de Medellín, 2015) debido a su larga duración y a las lógicas que creó en la comunidad, lo que hizo que tal vinculación se convirtiera en la opción más viable para el futuro de los jóvenes, porque por medio de ella podían acceder a recursos económicos y saldar viejas deudas relacionadas con venganzas por hechos victimizantes cometidos por diferentes agrupaciones armadas. De esta manera lo explica un habitante del barrio:

La muerte crea venganza ¿cierto? y genera mucho dolor y a veces una manera de responder al dolor es con más violencia ¿en qué sentido? entonces allí fueron, mataron a un joven por una u otra razón, entonces el hermano de ese dice: «ah, yo vengo a mi hermano, no tengo afán y sea como sea, calmadito pero voy a vengar a mi hermano». Entonces fue y mató otro de allí entonces también ese dice: «ah, es que se metieron en mi terreno» entonces cuando menos pensamos ahí fue que se fue generando una guerra de todos con todos (Líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2017).

12 Tal como explica María Teresa Uribe (2023), «En sociedades tan fragmentadas y tan polarizadas como la colombiana son muy altos los umbrales de tolerancia a la violencia dirigida hacia los otros y muy estrechos los ámbitos donde operan identidades colectivas» (p. 34). En este sentido, la violencia, en ciertos territorios, se convierte en un factor transversal en tanto condiciona la vida de los habitantes de ese territorio, lo que contribuye a que se creen percepciones sobre el entorno y la realidad ligadas a esta (Instituto de Estudios Políticos y Alcaldía de Medellín, 2015).

En esta vinculación también intervino el tipo de relación que el sujeto adquiriría con el grupo armado: «para algunos hay una relación de ayuda y cooperación, otros de inclusión en ciertas actividades y para otros, por el contrario, de evasión» (Alcaldía de Medellín y Secretaría de la Juventud, 2015). Allí media la percepción del accionar de cierto grupo armado y sus integrantes puesto que en su mayoría eran personas cercanas quienes los integraban, haciendo que los lazos que los unían no solo surgieran del conflicto sino de la cotidianidad previa a él:

[...] se reconoce el “combo” [banda] como un escenario de socialización donde un grupo de personas que interactúan ya sea desde la amistad, la familiaridad, la admiración o la amenaza realizan acciones que se inscriben en lo delictivo pero también se involucran en actividades de tipo recreativo, cultural y comunitario, es decir, su definición no se reduce a lo meramente criminal (Alcaldía de Medellín y Secretaría de la Juventud, 2015, pp. 75-76).

Así, los jóvenes encontraban en las bandas espacios de relacionamiento, en los que se podían incluir, conseguir respeto, solidaridad y hasta ganar estatus entre sus cercanos, lo que llevaba a que la vinculación al grupo fuera más allá del mero hecho delictivo o de venganza. Esto estigmatizó a los jóvenes como principales perpetradores de violencia (así como sus principales víctimas), convirtiéndolos en el blanco de las demás bandas y de la fuerza pública, y en sujetos de señalamiento por parte de la sociedad. Entonces se desarrollaron proyectos sociales encaminados a esta población, pero también permaneció la imagen de violentos atribuida a los jóvenes de la zona nororiental. Un líder del barrio Popular 1 narra parte de su experiencia:

En toda la época ha habido un actor y ha sido único y ha sido el mismo actor siempre y es: Joven y, el joven ha sido el actor y lo único que ha es cumplido es un papel diferente, o sea, el joven asesino que ha estado en la banda, ahora el otro joven que ha sido el asesinado. Por ejemplo, cuando a mí me salieron canas yo dije: yo ya como que me salvé de aquí, es raro, yo digo ¡uy!, es raro que yo aquí viviendo toda la vida haya pasado

de 35, claro, que cuando era 35 ya, joven por ahí hasta los 25, 26 pero cuando lo pasé dije: ¡uy!, como que me salvé pero igual mirá que en la época del 90 lo que más resaltó fue el papel juvenil, en las organizaciones, en la sociedad, en las bandas, en la cultura, en los beneficios, todos los proyectos eran para jóvenes, todo, todo, lo que se hacía era para jóvenes. Entonces jóvenes beneficiarios o los jóvenes asesinados (Líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2017).

Las acciones individuales, que en la mayoría de las ocasiones eran espontáneas e inconscientes, mostraban que la violencia fue evidente, pero no logró imponerse del todo porque la población pudo responder de diferentes maneras. Pero también, se presentaron acciones materializadas en las organizaciones sociales a partir de las prácticas ciudadanas de resistencia y sobrevivencia.

Las prácticas de resistencia indican que, a pesar del miedo y la zozobra que priman en contextos marcados por el control ejercido por actores armados sobre la población, ésta no siempre decide acatar el dominio, sino que ejerce acciones en su contra (Nieto, 2010). Existe una diada entre el poder y la resistencia porque «el poder en general es la capacidad de mandar y ser obedecido, la resistencia es la capacidad para oponerse al poder, para desafiarlo, para no obedecerlo, o incluso para obedecerlo en contra de la voluntad subjetiva de quien obedece» (Nieto, 2013, p. 44). Entonces, es la contrapartida del poder, sea este o no estatal, es su correlato. Por ello, siempre que haya poder existirá la posibilidad de resistencia, o sea, la resistencia como potencia y como acto, pero esta se da cuando «sujetos colectivos sienten y perciben la necesidad y oportunidad de enfrentar al poder y la autoridad, o enfrentar situaciones de presión, de injusticia o de discriminación» (Nieto, 2013, p. 44).

Este tipo de prácticas fueron desarrolladas principalmente por organizaciones sociales que pretendían reivindicar el derecho a la vida, impedir el reclutamiento forzado, reclamar al Estado por las condiciones del territorio y sus habitantes, evidenciar los daños materiales y personales que deja el conflicto, y hacer un llamado a la sociedad sobre problemáticas invisibilizadas, pero latentes en la realidad de la ciudad.

Una de las iniciativas que surgió en la ciudad en 1999, fue la Red de Organizaciones Comunitarias (ROC). Tenía como objetivo velar por los derechos de los habitantes de los barrios más excluidos y visibilizar todas sus problemáticas, enfocándose en el reclamo por los derechos públicos a partir de la unión de 17 organizaciones comunales y barriales como la Red Juvenil, Fundación para el Fomento de la Educación Popular (FEPI), Corporación Convivamos y Corporación Simón Bolívar. Su primera actividad conjunta fue el *Festival Comunitario por la Vida*, realizado anualmente entre 2000 y 2008 con el fin de debatir sobre la pobreza, la exclusión y la situación de los sectores populares a partir de la problemática de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios (ROC y Equipo Red Juvenil, 2010). Estos festivales contaron con amplia aceptación, por lo que se convirtieron en eje central de muchas de las organizaciones participantes, las cuales aportaron recursos y capacidades para que trascendiera del espacio barrial a toda la ciudad.

Entre las organizaciones que hicieron presencia en la Comuna 1 estaban la Corporación Divina Providencia, la Corporación UNA, la asociación Casa Juvenil Progresando Juntos por La Paz y, fundamentalmente, la Corporación Convivamos. Esta última, mediante diferentes actividades relacionadas con el teatro, el arte y la música buscaba que los habitantes de la comuna encontrarán diferentes espacios en los cuales pudieran denunciar, expresarse y movilizarse. Este tipo de actividades fueron enriquecedoras para la comunidad pues crearon espacios que se consideraban seguros, lo que permitió, principalmente, que los jóvenes pudieran entender y dialogar sobre la cotidianidad de sus barrios.

Otra de las organizaciones que hizo presencia en esta comuna y que también ejecutó acciones en distintos lugares del país, fue la Ruta Pacífica de Mujeres. Tenía como objetivo visibilizar los efectos del conflicto en las mujeres, respaldar el fin negociado del conflicto armado en el país y luchar por derechos como la verdad, la justicia y la reparación. El fundamento de su acción es el diálogo, pues se declaran pacifistas y participantes de la ética de la No Violencia.

En el caso específico de la comuna 1 Popular, su presencia se hacía por medio de alianzas con más de 300 organizaciones, entre ellas FEPI, las cuales pretendían formar a las mujeres en temas como el aprendizaje de sus derechos y la defensa del territorio.

El accionar de la Ruta no fue impedido por ningún actor armado, dada la organización de sus integrantes y el deseo de los mismos de resistir frente a todos los atropellos de los cuales eran víctimas, por ello realizaron diversos plantones en las diferentes comunas de la ciudad. En este sentido, las mujeres resistían colectivamente al conflicto, frente a las violencias contra la mujer, incluso cruzando fronteras invisibles entre sectores y barrios. Así lo describió una de las lideresas entrevistadas:

Grupal porque cuando hay una mujer, todas estamos con ella, entonces todas hacemos presencia porque es el dolor de una mujer. No estamos individualizando que porque a aquella le mataron el hijo, que qué miedo ir a la casa de ella... no, ¡vamos! [...] la que vivía ahí sabía por dónde se tenía que mover, y las que estamos llegamos en grupo y salimos en grupo. Para matar, tienen que matar 25 o 30 mujeres (Lideresa de la zona nororiental de Medellín, comunicación personal, 2017).

Por otra parte, en el caso específico del barrio Popular 1, la organización más fuerte y la que ha perdurado más tiempo pese a la violencia es FEPI, que con sus capacitaciones, jornadas de salud, clases de danza, teatro, pinturas, entre otras, ha logrado consolidarse y obtener la confianza de los habitantes del barrio. FEPI también logró articularse con otras entidades como la Corporación Vamos Mujer, con quien desarrolló desde 1996 un proyecto que tenía como objetivo alfabetizar a mujeres adultas para que pudieran mejorar sus niveles de lectura, autoestima y fortalecer la socialización y organización.

Otras entidades que tuvieron amplia presencia fueron la Parroquia Divina Providencia, que desde el inicio del barrio ayudó a sus habitantes y se ha articulado con otras organizaciones con el objetivo de mejorar el bienestar de toda la población. También se debe resaltar la presencia de la Junta de Acción Comunal, pues

en parte, mediante su acción, se logró la articulación de varias organizaciones y se posibilitó un espacio de encuentro y reunión para los habitantes del barrio, pese a que sus labores fueron reducidas por las circunstancias del conflicto y las intenciones de algunos actores armados de cooptarla.

Estas organizaciones pudieron resistir y continuar con sus labores gracias a varios factores. El primero de ellos, la unión ya que eran varias las que actuaban conjuntamente en pro de un objetivo común, y algunas de ellas como la Ruta Pacífica, tenían un alcance comunal y barrial, y en la ciudad. Por ello, los integrantes de las organizaciones sociales se sentían respaldados, tal como lo narra uno de sus líderes:

[...] me les enfrentaba, también sabía porque más o menos me enfrentaba, porque tenía el apoyo de la gente, porque no estaba hablando solo, sino que estaba hablando y otras 100, 200 personas más entonces ellos con eso también eran muy cuidadosos (Líder del barrio Popular 1, 2017).

El segundo factor fue la base social con que contaba el barrio que surgió y se fue consolidando poco a poco a partir de varios liderazgos, uno de los más resaltados fue el del padre Federico Carrasquilla. Esta base estaba enfocada en el respeto por el otro, la educación y en el progreso por medio del esfuerzo de las personas y no por concesiones. Se desarrollaba por medio del trabajo conjunto de la comunidad, fortalecía lazos y generaba alianzas:

[...] nosotros seguimos trabajando, dedicados a una cantidad de cosas y la otra pero no nos dedicamos únicamente a lo económico sino también a lo social y sabemos que la fortaleza de nosotros está aquí, en lo social, aunque a veces quedamos desengañados de la vida y todo eso pero no, vamos es para adelante y a creer en este pueblo colombiano y en esta sociedad y nosotros creemos que, si nosotros trabajamos con los niños, con la gente de la tercera edad, con los jóvenes, estamos dando una semilla [...] nosotros nos especializamos en eso, en tratar de ir sensibilizando una cantidad de gente y una cantidad de cosas para irnos haciendo más humanos, que el proceso educativo es bastante fuerte, largo, dispendioso, poco gratificante, no deja una generación económica pero que estamos convencidos que si se cambia la gente a nivel cultural y a nivel de la

educación, la pobreza y de todos lados y empezamos a vivir de otra manera (Líder del barrio Popular 1, 2016).

El tercer factor se refiere a la no participación de las personas en el conflicto armado, lo que quiere decir ser neutrales con respecto a las acciones y actuaciones de los grupos armados, pues hacer parte de uno de ellos podía generar consecuencias violentas para la organización adversaria. No ser neutral y acatar los objetivos de algún actor armado hubiese generado la pérdida de valores y lineamientos de la organización.

El interés de las personas y organizaciones civiles por mejorar la situación en los barrios, principalmente de seguridad y convivencia, derivaba del arraigo a estos espacios. La presencia de las organizaciones sociales permitió crear un lazo fuerte en la comunidad, afianzado en la creencia de que el lugar en el que se vivía era difícil de reemplazar fácilmente y debían ser motivo de orgullo y lucha por su defensa.

En este sentido, la resignificación de espacios también fue crucial porque durante los tiempos más intensos del conflicto, muchos lugares fueron vetados para la comunidad a causa de las fronteras invisibles o de las zonas vedadas donde los grupos armados solían ejecutar acciones violentas, lo que hizo que se convirtieran en espacios marcados por el miedo. De este modo, cuando el conflicto fue disminuyendo en su intensidad y a medida que se realizaron desmovilizaciones de grupos armados, la comunidad, junto con las organizaciones sociales, se fueron apropiando de nuevo de espacios tales como canchas, casas y cuadras, realizaron marchas, plantones, partidos, reuniones comunitarias e instalaron placas y murales, es decir, transformaron esos espacios del miedo en espacios de resistencia.

Para realizarlo, el papel de los jóvenes fue fundamental pues habían sido genéricamente sindicados de pertenecer o de ser herederos de las agrupaciones armadas. Por esta razón, en los diferentes procesos organizativos civiles se motivó la creación de programas sociales que tenían como fin velar por el bienestar de

esta población y defender el derecho de no participar en la guerra. Esto por medio de eventos religiosos, festivales y conciertos. En estos últimos, los grupos de hip-hop fueron relevantes puesto que por medio de sus letras podían expresar sus emociones, liberar espacios y mostrarle a las demás personas, diferentes maneras de denunciar, resistir y escapar de ese contexto violento. Una de las iniciativas más visible es la Red Juvenil creada en 1997, bajo el horizonte de la filosofía de la No Violencia.

Para ello, recurrieron a los grupos civiles que se habían formado en una fase previa, pero que estaban más consolidados, como los grupos juveniles. Estos ofrecían una realidad y una alternativa distinta a la armada, a través del trabajo académico y manifestaciones culturales como la danza y el teatro. Estas propuestas se convirtieron en una alternativa para acceder a recursos públicos mediante el diseño y ejecución de proyectos que, en cierta medida, acercaban a la sociedad con el Estado y se convertían en una vía para realizar demandas y propuestas a la administración municipal que planteaban soluciones a problemáticas barriales.

Dentro de las prácticas ciudadanas colectivas de resistencia, se incluyen los pactos de no agresión con y entre los grupos armados. Tal como se expone en el libro *Medellín: memorias de una guerra urbana* (CNMH, 2017), los pactos surgieron desde estas organizaciones, de los habitantes de estas comunas y tuvieron respaldo de la Iglesia y la institucionalidad a través de la administración municipal con la Oficina de Paz y Convivencia¹³. Este proceso contó con un amplio respaldo pues había un interés compartido por mejorar la convivencia entre todos los sectores sociales —incluidas bandas y combos—, especialmente por la comunidad debido a que las muertes que se producían en los enfrentamientos entre bandas eran de y por los habitantes de sus barrios. Los pactos posibilitaron la transformación de la vida cotidiana en los barrios, ya que sus moradores tenían más libertades de movilidad dentro del territorio

13 Comenzó a mediados de los noventa y finalizó en el 2000 con la alcaldía de Juan Gómez Martínez.

y menos restricciones para desarrollar sus actividades. En algunos casos hubo entrega de armas que tenían como contraprestación la realización de programas y proyectos enfocados en el empleo y talleres de capacitación y, para promoverlos, se realizaron múltiples acciones, entre ellas la Marcha por la No Violencia en la Nororiental, Manrique y Aranjuez entre 1993 y 1996 (CNMH, 2017).

En el Popular 1, estos pactos comenzaron a partir de 1999 con la ayuda de la Oficina de Paz y Convivencia que emprendía acciones junto con la Oficina de Paz de Bellavista pues, según sus integrantes, los mandos más altos de las bandas y combos de las ciudad estaban reclusos en esta cárcel, por lo que todo lo relativo a pactos o combates se decidía en ella. Pese a lo expuesto, el compromiso institucional en estos pactos fue cuestionado. En el periódico *El Colombiano*¹⁴ se afirmó, por ejemplo, que el apoyo y acompañamiento brindado por el Estado fue débil en la medida que no ofreció suficientes oportunidades de empleo, salud y educación a los integrantes de las diferentes bandas que se acogieron al proceso. Los jóvenes se sintieron abandonados por el Estado y los pactos se debilitaron. Otra de las críticas consistía en la eventual inestabilidad temporal de los pactos, lo que supondría grandes riesgos para la comunidad ante una agudización de la violencia. Sumado a ello, dado que persistían las condiciones que propiciaron el surgimiento de las bandas en el sector, existía la posibilidad de que surgieran nuevos grupos armados.

Las organizaciones civiles también desarrollaron otras prácticas colectivas como el acondicionamiento de infraestructura física y el acomodo de sus encuentros. El primero, consistió en la adecuación de la infraestructura de las sedes de algunas organizaciones barriales para que fueran más seguras, con el fin de que los diferentes actores armados no entraran en ellas. Se instalaron rejas, cerraduras especiales y vidrios blindados para proteger a la comunidad que asistía a sus actividades. Por ejemplo, la sede de FEPI estaba ubicada junto a una frontera invisible, razón por la cual los combates entre diferentes bandos eran frecuentes y quienes estaban dentro de

14 Gallo, G.A. Comisión de Paz y Convivencia del penal presentó el balance: Bellavista, centro de reconciliación urbana (21 de agosto de 1999). *El Colombiano*.

este espacio eran propensos a ser víctimas, entonces se adecuó su estructura con vidrios especiales de blindaje contra las balas y se instalaron rejas en cada piso para evitar el ingreso de integrantes de los grupos armados.

Por otro lado, el acomodo de los encuentros tiene que ver con la adaptación de las actividades a la situación del barrio, en este caso, relacionada con la violencia y la existencia de fronteras invisibles. Así, se condicionaban los horarios, las alianzas con organizaciones de fuera y dentro del territorio e incluso se restringía las personas que podían participar. Así lo relató un líder del barrio Popular 1:

[...] vio [un integrante de un grupo armado ilegal del sector] a la muchacha, esa muchacha y dijo: esa muchacha es de otro sector, la vamos a matar ya venimos por ella y, venían por ella. Entonces nosotros hablando, cuando eso era mi esposa la directora de esta organización.... pues a mí me tocó pararme y decir: mátela pero en otro lado pero hoy no va a ser, que 'ay', no, yo pensando en toda la cuestión legal, en la vida de esa muchacha y todo, no [...] a esa muchacha no la puedo dejar matar. ¿Cómo así? Hagamos una cosa, la muchacha yo la saco de aquí de la organización, yo la saco hasta por allá y ella aquí no vuelve y ya sí problema de ustedes, no me interesa pa' nada. Muy frío pero no me interesa pa' nada... hágale pues. Entonces ya ahí me reuní con la muchacha y le dije: yo la voy a sacar, usted no vuelva aquí o usted verá si vuelve pero es bajo su responsabilidad. Me fui y la saqué hasta por allá a la subida donde está el metro, que hay una virgencita allí, la saqué hasta por allá. Yo hasta aquí la traigo, yo me devuelvo (Líder del barrio Popular 1, comunicación personal, 2016).

Conclusiones

La identificación de los contextos, luchas, actores, prácticas y respuestas ciudadanas desplegadas por los habitantes del Popular 1, entre 1996 y 2005, muestra el carácter múltiple de la ciudadanía y la necesidad de abrir el espectro político para comprenderla superando el esquema clásico, formal y legal debido a que el contexto en que ella se realizaba fue marcado por una violencia territorializada, enfocada en ciertos sectores sociales.

Este fenómeno fue producto de la urbanización del conflicto, en el cual actores del conflicto armado pasaron a competir por el control de territorios, recursos, poblaciones y mercados ilegales en algunos espacios urbanos, victimizando principalmente a sus habitantes. De este modo, los grupos armados controlaban todas las actividades que se desarrollaban en los espacios bajo su dominio, imponiendo reglas en el comportamiento y la movilidad, estableciendo impuestos y penas contra quienes violaban sus órdenes. Así, la comunidad buscó alternativas de manera individual y colectiva para sobrevivir y resistir a través de las organizaciones sociales que se vincularon contribuyendo a tal fin, y del repliegue de algunos sujetos a las normas impuestas por las agrupaciones armadas o de su vinculación a las mismas.

Este contexto permite evidenciar que las prácticas ciudadanas van más allá de las que propone la visión clásica de la ciudadanía, desarrolladas dentro de contextos homogéneos y estables. Esto a partir de tres factores, ligados entre sí. El primero se refiere a que la ciudadanía no es una categoría universal, que se puede utilizar indiscriminadamente, por el contrario, es múltiple pues en ella intervienen el contexto, la cultura y la historia del territorio y de las comunidades que lo habitan. Así, las prácticas ciudadanas no son únicas, varían de acuerdo a las lógicas y dinámicas que se desarrollan en espacios particulares, por ende, no son estables en el tiempo y se van transformando.

El segundo factor apunta a que la ciudadanía no gira exclusivamente alrededor de un eje gubernamental en el que se incluye el sufragio, las relaciones gobierno-comunidad y el reclamo por ciertos derechos. La ciudadanía, y sus prácticas, van más allá de esta dimensión pues el Estado no siempre ha tenido control sobre todos los territorios bajo su jurisdicción, por lo cual muchos habitantes y organizaciones se relacionan también con el actor ilegal que ejerce dominio.

El tercer factor alude a que una parte de las prácticas ciudadanas está enfocada en el acceso a derechos, que son necesarios para tener una vida digna, pero otras prácticas se refieren a estrategias de la población para enfrentarse a quien ejerce el control y para sobrevivir

a su dominación violenta, como se evidenció en el barrio Popular 1. Estas otras prácticas representan unas lógicas y dinámicas diferentes debido a que se despliegan en contextos complejos y turbulentos en los cuales sus habitantes han tenido que vivir entre lo cívico y lo armado y han sido víctimas de múltiples discriminaciones sociales, económicas y políticas. Estas prácticas implican una manera más amplia de entender lo político y la ciudadanía.

En suma, es necesario abrir el espectro político e ir más allá de la visión clásica de la ciudadanía, encontrar matices explicativos para aquellos ciudadanos que no están en el centro sino en las fronteras y que evidencian un cambio en la comprensión de los contextos actuales, integrados cada vez más por nuevos actores que difuminan los límites analíticos y muestra una visión del orden marcada por diversos tipos de control y respuestas ante él.

Referencias bibliográficas

- Alonso, M. (2014). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico. *Estudios Políticos*. (45), pp. 135–157.
- Alonso, M. (2015). Modalidades de victimización. En: Memoria histórica en el marco del conflicto armado en la ciudad de Medellín 1980-2014. Medellín Basta Ya. Informe final fase I (Informe inédito) Medellín, Colombia.
- Arjona, A. (Octubre, 2009). The Creation of Social Order in Civil War, Rebel Governance Conference. Yale University. New Haven, Estados Unidos.
- Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia: el caso de Medellín desde los años noventa*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Bourdieu, P. (2007). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2017). *Medellín: Memoria de una guerra urbana*. Bogotá: CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia.
- Gallo, G.A. Comisión de Paz y Convivencia del penal presentó el balance: Bellavista, centro de reconciliación urbana (21 de agosto de 1999). *El Colombiano*.
- García, M. & Sousa, B. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: Análisis socio jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Giraldo, J. (2016). Medellín: desorden, tragedia y superación. En: Memoria histórica en el marco del conflicto armado en la ciudad de Medellín 1980-2014. Medellín Basta Ya. Informe final fase II (Informe inédito) Medellín, Colombia.

- Guerra, F. (1994). *El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina*. París: Universidad de París.
- Hurtado, D. P., & Álvarez, D. (2006). La formación de ciudadanías en contextos conflictivos. *Estudios Políticos*, (29), pp. 81–96.
- Instituto de Estudios Políticos y Alcaldía de Medellín. (2015). *Contrato interadministrativo 4600059838: Reclutamiento, Vinculación y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes en Medellín*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2016/06/Informe-Final-Reclutamiento-Fase-II.pdf>
- Jaramillo, A.M. (2016). Trayectoria de actores del conflicto armado en Medellín 1980-2013. En: Memoria histórica en el marco del conflicto armado en la ciudad de Medellín 1980-2014. Medellín Basta Ya. Informe final fase II (Informe inédito) Medellín, Colombia.
- Martin, G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado. 1975-2012*. Bogotá: La Carreta Editores.
- Naranjo, G.; Hurtado, D.P. y Peralta, J.A. (2003). *Tras las huellas ciudadanas: Medellín 1990-2000*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/iep-udea/20100615022902/huellas.pdf>
- Nevito, N. (2018). Historia de los procesos de negociación entre el Estado colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). 1991-2007. Tesis para optar al título de magister en Historia. Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/185621383.pdf>
- Nieto, J. R. (2010). Resistir obedeciendo. Para una etnografía de la resistencia civil no armada en Medellín. *Espacio Abierto*, 19(2), pp. 219-251.
- Nieto, J. R. (2013). *Resistencia Civil no armada. La voz y la fuga de las comunidades urbanas*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.
- ROC & Equipo Red Juvenil (2010). La red de organizaciones comunitarias una experiencia de articulación barrial zonal y de ciudad por una vida digna, sin miseria ni exclusión. *KAVILANDO*, (2)2, pp. 184-188.
- Uribe, M.T. (2023). *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Universidad de Antioquia, Fondo Editorial FCSH de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas; Instituto de Estudios Políticos; Instituto de Estudios Regionales.
- Vélez, J.C. (2012). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. En: Alonso Espinal, Manuel Alberto; Pérez Toro, William Fredy y Vélez Rendón, Juan Carlos (editores). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 273-303). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

El proceso de paz de Media Luna-Medellín, con las milicias populares en 1994

Víctor Hugo Villacinda Madrid*

El contexto conflictivo de Colombia se ha establecido como un campo de análisis para instituciones nacionales y locales, sin embargo, es importante impulsar estudios enfocados en la comprensión de procesos de mediación, tramitación y solución de conflictos en esos ámbitos locales. En este capítulo se busca analizar la manera como se tramitó el conflicto entre las organizaciones armadas autodenominadas milicias populares en la ciudad de Medellín y el Estado colombiano a partir del proceso de paz en Media Luna – Santa Elena en 1994.

Se busca identificar relaciones de poder, intereses y tensiones que surgieron en medio de las distintas fases de la negociación y evitar el riesgo de limitar el estudio a meros enunciados que no develen aspectos esenciales del proceso en cuestión. La negociación, en particular, tuvo idas y venidas, reveses, cambios y modificaciones conforme a la transformación de los actores, el contexto y las relaciones de poder. Se entiende, entonces, que la tramitación de conflictos no es un proceso lineal, simple y perfecto, y, por ello, es necesario desentrañarlo a partir de detalles que se encuentran inmersos en las disputas entre los actores y su lucha por la consecución de sus intereses.

El estudio del conflicto permite entender factores que son determinantes para que se produzca un salto a las vías de hecho armadas y que estas se consideren, según la postura del investigador,

* Politólogo de la Universidad de Antioquia. Especialista en gestión de proyectos y estudiante de maestría en Diseño y evaluación de proyectos regionales de la Institución Universitaria Pascual Bravo. victor.villacinda@udea.edu.co

legítimas o no. El proceso de paz de 1994¹⁰⁴ fue uno de los caminos para tramitar el conflicto, pero los estudios al respecto sólo han pretendido ser recetarios, normas o formas prescriptivas, en vez de profundizar en la particularidad y la descripción de su gestión (Nasi y Rettberg, 2005, p. 71). Este escrito busca explicar la complejidad del asunto y no centrarse sólo en lo prescriptivo. Lo anterior, sustentado en que la negociación entre las milicias populares y el Estado se presentó como la posibilidad de transformar la manera violenta de tramitar conflictos e intereses en cierta parte de la sociedad en Medellín, a principios de los años noventa del siglo XX, pasando de métodos en los que imperaban formas violentas a métodos en los que —en teoría— primaría el diálogo, el debate y la confrontación de ideas por medios no violentos.

Los procesos de paz se pueden analizar a partir de sus diferentes etapas: *el acercamiento*, una pre-negociación en la que hay una aproximación incipiente entre actores; *la negociación*, cuando los intereses se revelan y comienza una puja de poderes en la que los negociadores en representación de las agrupaciones armadas buscan sacar el máximo provecho; *el acuerdo de paz*, considerado el producto que recopila lo consensuado durante todo el proceso; finalmente, la *post negociación* o *posacuerdo*, que corresponde a la implementación de lo pactado.

El conjunto de estas etapas se considera necesario para hallar una solución mediada a los conflictos armados, con el fin de eliminar o mitigar los medios bélicos y violentos como herramienta de tramitación. Por lo tanto, al eliminar el carácter violento de los conflictos puede haber cambios en los intereses de las partes, más no por ello dejan de existir; es decir, no desaparecen en su totalidad ni se debe pensar que la eliminación de las acciones violentas automáticamente dirime las diferencias entre las partes, pues para ello es necesario acordar y llegar a pactos donde éstas

1 El acuerdo y documento final tuvo por nombre *Acuerdo para la Convivencia Ciudadana, Gobierno Nacional, Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la Ciudad de Medellín*. En adelante se denominará Acuerdo final.

asuman y reciban algún tipo de provecho de acuerdo con sus objetivos iniciales y/o los modificados. Según Vladimir Caraballo (2013), «el objeto de estudio deja de ser entonces la violencia o la paz, para ser entonces el desarrollo de relaciones en las cuales los repertorios violentos adquieren mayor o menor interés por parte de los actores» (2013, p. 5).

El acuerdo de paz entre milicias populares y gobierno nacional fue una de esas negociaciones para beneficiar a la comunidad en general, pero, sobre todo, en la que los actores implicados buscarían el máximo provecho sin sacrificar su existencia y sus objetivos propios. En este proceso, el Estado será comprendido, más que como una serie de instituciones, en un actor confluyente, conflictivo y con objetivos que reclamar; esto es, como un ente que también negocia. La tramitación del conflicto pasa, entonces, a ser una cuestión de pesos y contrapesos en la cual los actores inmiscuidos en momentos de crisis buscan sortearlos de forma menos violenta, pero igualmente complicadas.

Sobre los procesos de paz y su relación con el conflicto urbano

Los procesos de paz se presentan en respuesta a un conflicto de intereses con características violentas, pero tienen varias particularidades y se comprenden desde dos perspectivas diferentes. La primera, desde las temáticas comunes que por lo general son repetitivas en gran parte de los acuerdos de paz y, por ende, transversales a este tipo de procesos. Al respecto, Turriago y Bustamante (2003) exponen que los procesos paz en Colombia entre 1991 y 1998 se caracterizaron por tres aspectos comunes: la normalización o asuntos concernientes a las garantías jurídicas y la favorabilidad política para los grupos desmovilizados; la rehabilitación o aspectos orientados hacia las poblaciones y las comunidades afectadas por el conflicto armado; y la reconciliación o lo relacionado con la reincorporación de los combatientes a la vida social y económica (p. 53). Que estas temáticas sean comunes

no quiere decir que se deban descalificar o demeritar, todo lo contrario, son las condiciones básicas que las partes convienen normalmente con el fin de tener un mínimo de acuerdos que fortalezcan los procesos e, inclusive, potencien la estabilidad para buscar otro tipo de demandas.

La segunda perspectiva desde la cual se pueden estudiar los procesos de paz se basa en los detalles y las diferencias de cada proceso, es decir:

En cada uno de los acuerdos políticos [procesos de paz] se encuentran los compromisos particulares a que llegó el gobierno con cada una de las organizaciones desmovilizadas, en función de la materialización de los presupuestos políticos de cada negociación (Turriago y Bustamante, 2003, p. 26).

Además, existe una manera de desarrollar los procesos de paz que ha tendido a ser estandarizada en la práctica colombiana y en la ejecución de estos acuerdos:

Entre 1990 y 1998, varias organizaciones guerrilleras firmaron Acuerdos de Paz con el gobierno nacional. En todos los casos tuvo lugar [el acercamiento entre las partes,] la concentración de los combatientes, la dejación de armas en una ceremonia, y la desmovilización de la estructura guerrillera, el licenciamiento de sus integrantes y su individuación (Observatorio de Paz y Conflicto, 2015, p. 5).

La perspectiva de análisis planteada es determinante con el fin de situar al lector en el lugar desde el que acá se analiza el fenómeno: uno con bastantes particularidades y detalles que a simple vista parecen comunes, pero que evidencian pujas por el poder y control de territorios en la ciudad.

De habitantes a justicieros: milicias populares de Medellín

El «fenómeno miliciano» que surge a finales de los años ochenta en Medellín, corresponde a una amplia amalgama de grupos, con diferentes liderazgos, formación ideológica, territorios de operación y modalidades de acción. El propósito de este texto es presentar un esbozo general de las milicias² que fueron parte del proceso de paz con el gobierno colombiano en Media Luna (Santa Elena) en 1994: las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo (MPPP) y las Milicias Independientes del Valle de Aburrá (MIVA).³

Para Medina (2006), Arcos (2005), Mejía (2016) y Jaramillo (1994), las milicias populares surgen en Medellín a finales de los ochenta como respuesta a la violencia. Esta violencia era el resultado del conflicto urbano en el que confluían y se enfrentaban una amplia variedad de actores armados fortalecidos desde los años setenta y ochenta, influenciados por las condiciones de una ciudad que se encontraba en constante cambio y propulsada por dinámicas de legalidad-ilegalidad.

No todos los grupos milicianos tuvieron la misma génesis, características, proyectos e ideales. Según Medina (2006), no es posible encasillar fácilmente los diferentes grupos milicianos debido a la mixtura de sus raíces y sus acciones, por ello, se les ha considerado agrupaciones híbridas (Ceballos, 2000, p. 393), debido a que sus líderes, en general, tuvieron discursos justificadores y raíces políticas de izquierda y comportamientos delincuenciales:

Este maridaje [entre actor político y delincuencia] no es una simple unión mecánica ni un producto enteramente deliberado. La mezcla se

2 Las milicias que hicieron parte del Proceso de Paz de Media Luna 1994 fueron: las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo (MPPP), las Milicias Independientes del Valle de Aburrá (MIVA) y las Milicias Metropolitanas de Medellín (MMM), sin embargo, estas últimas sólo serán mencionadas de paso debido a su tamaño reducido y carencia de información sobre sus territorios, integrantes y líderes.

3 Inicialmente este grupo formaba parte de las Milicias Populares del Valle de Aburrá (MPVA), y quizás por este motivo un buen número de artículos de prensa y documentos oficiales no diferencian las MPVA y las MIVA. Inclusive, en documentos revisados, consideran a las MPVA como las que hicieron parte del proceso de paz de Media Luna 1994, omitiendo la división y la existencia de las MIVA, obviando, con ello, a los líderes de este grupo que fueron determinantes en todo el proceso de paz.

va produciendo también de modo aleatorio hasta que cristaliza en un modelo organizativo que tiene una cierta coherencia con las necesidades del momento, lo cual explica su éxito inicial y, en cierta forma, su persistencia (Ceballos, 2000, p. 390).

Las primeras milicias populares fueron las MPPP, las cuales se arraigaron con gran fuerza en El Popular (zona nororiental), a finales de los años ochenta dado que sus integrantes habían establecido contactos o eran pobladores de ese sector (Medina, 2006, p. 15). Esta agrupación aplicó con rigor los cánones justicieros a las bandas clasificadas como chichipatas,⁴ las cuales para 1988 formaban un mosaico amorfo de asaltantes callejeros, extorsionistas de pequeños negocios, violadores, entre otros.

Se formaron los milicianos, por lo mismo, porque habían muchachos malitos por ahí, entonces ellos se organizaron para hacer justicia ellos, porque llamaban a la policía y la policía no paraba bolas, o llegaban cuando ya no se necesitaba, o los cogían la policía y al siguiente día ya estaban otra vez por ahí; entonces ellos ya se organizaron y eran los que hacían la justicia por acá en estos barrios (Habitante Pablo VI – Comuna 2, comunicación personal, 2018).

En la agenda de los diferentes tipos de milicias estaba presente, en mayor o menor medida, el control y la seguridad como fin o como medio, de manera contributiva a su proyecto a mediano o largo plazo, pero es importante establecer en qué se diferenciaban de las bandas delincuenciales de la ciudad. Para Arleyson Arcos (2005), las milicias comenzaron a jugar el rol de un actor público en cuanto su tarea principal, la seguridad, afectaba la vida colectiva y política de los habitantes del territorio (p. 22). No fueron actores con fines privados o lucrativos, como pudieron serlo las bandas. Fueron actores con ideales públicos y colectivos, y se armaron con la pretensión de defenderse de la delincuencia que operaba sin mayor control estatal.

4 Considerados así porque, a diferencia de las *bandas duras* (relacionados con el narcotráfico), no contaban con el profesionalismo en el acto delincencial, es decir, criminales de poca monta, ejecutores de asesinatos, robos y otros actos delictivos (Martín, 2012). Este tipo de banda se ubicaba, principalmente, en los barrios periféricos de la ciudad.

A diferencia de milicias revolucionarias que eran un brazo armado de las guerrillas, las milicias populares, a pesar de que también se levantaron en armas, no tuvieron la misión de la lucha bélica contra el Estado (Arcos, 2005, p. 44), ni mucho menos la conquista del poder y de las instituciones oficiales. Más bien, justificaron su existencia en la necesidad de ofertar la seguridad que demandaba la sociedad; por tanto, mientras el Estado no se impusiera a las bandas, no tenían previsto retornar a la vida civil.

Para garantizar dicha seguridad, su influencia se basaba en el uso de la fuerza, de las armas:

La influencia acude ocasionalmente a la fuerza, generando acciones coercitivas y coactivas, que se corresponden con los objetivos que han sido previamente colectivizados. En tal sentido, «las acciones a menudo vinculadas con el concepto de influencia son amenaza, convencimiento, promesa y otras similares» (Arcos, 2005, p. 50).

Por otra parte, la relación entre las milicias y la policía fue cambiante, de neutralidad cuando las acciones policiales no afectaban a la comunidad, y de enemistad si se les comprobaba corrupción o relación con las bandas y/o el narcotráfico (Jaramillo, 1994). El término de «enemigos relativos» que plantea la investigadora Ana María Jaramillo tiene aún más relevancia a partir de ciertos relatos, como el siguiente, incluido en un texto de Gilberto Medina:

Cuando los sicarios del cartel le declararon la guerra a la policía a finales del año 89, recuerdo que un grupo compuesto por unos 18 agentes subieron hasta el Popular a pedir protección de las milicias. Su situación era desesperante y estaban atrapados entre dos fuegos; en los barrios donde vivían tenían que convivir con sus verdugos: los sicarios (Entrevista a Pablo García, en: Medina, 2006, p. 20).

Territorios de operación

Las milicias buscaron consolidarse inicialmente en las zonas nororiental y noroccidental de Medellín debido a las particulares condiciones de estos territorios, que facilitaron el arraigo de tales

grupos armados. Según Jaramillo, Villa y Ceballos (2001), las milicias se gestaron allí debido a las problemáticas estructurales de estos lugares: la estigmatización de sus habitantes, la criminalización, la marginalidad social, los problemas de orden socio-político y culturales y, en especial, la incidencia de la izquierda guerrillera y la crisis de instituciones tradicionales, propiciaron la emergencia de milicias, debido a que brindaban soluciones a demandas insatisfechas: «No por azar surgieron las milicias en la zona más desatendida por el Estado en las décadas de los sesenta y setenta, la nororiental» (Jaramillo, Villa y Ceballos, 2001, p. 248).

El primero y más grande de estos grupos armados fueron las MPPP, las cuales ocuparon principalmente barrios de la zona nororiental, como los Popular 1 y 2, La Isla y Santo Domingo (Jaramillo, 1994, p. 20). Posteriormente, surgieron las MPVA en el oriente de la ciudad, específicamente en Villa del Socorro, Santa Cruz, Moravia y La Milagrosa. Según Jaramillo, las MPVA se fragmentaron frecuentemente y no todos sus apéndices hicieron parte del proceso de paz en Media Luna en 1994. En una de aquellas fragmentaciones se desligó un grupo importante que pasó a llamarse Milicias Independientes del Valle de Aburrá (MIVA), comandado por Héctor Hernando Benítez, también conocido como *Felipe*, el cual haría parte de la mesa de negociación en Media Luna en representación de esta nueva agrupación miliciana.

Estas dos milicias (MPPP y MIVA) se consideran las principales en el proceso de paz que se vivió en Medellín en 1994. En la historia del fenómeno miliciano, ninguno de los grupos incursionó en barrios bajo el control de bandas «duras», tampoco en aquellos con alta densidad de negocios ilegales o delincuenciales como el barrio Antioquia, Niquitao o Lovaina (Martin, 2012, p. 186). Adentrarse en barrios con grupos armados muy organizados en términos delincuenciales o en territorios con gran cantidad de negocios ilegales, habría sido perjudicial para las milicias, pues debían romper el entramado de las bandas fuertes que, a su vez, eran apadrinadas, en muchos casos, por capos del narcotráfico. Es

comprensible entonces que los primeros grupos milicianos operaran en territorios donde había grupos ilegales poco organizados y fáciles de subyugar al orden miliciano.

Las milicias se caracterizaron por el ajusticiamiento de criminales, amenazas, golpizas o destierro contra los que consideraban «criminales» o merecedores de castigo. Las acciones eran «necesarias» para asentarse de manera contundente en los territorios, aunque también usaban métodos persuasivos e inclusive, en algunos casos, el diálogo con la delincuencia para la pacificación y evitar el derramamiento de sangre (Medina, 2006, p. 15). El diálogo con las bandas fue esencial cuando estas eran demasiado fuertes para librar una confrontación directa.

Las milicias debieron relacionarse con las poblaciones de los lugares en que operaban, ya fuera porque llegaban a implantar su proyecto de orden y seguridad desde lugares ajenos o porque eran los mismos habitantes que se armaban y buscaban el mismo objetivo. En cualquier caso, debían estar enterados de la situación y el contexto del territorio: cuántas bandas había, quiénes eran sus integrantes, dónde vivían y toda aquella información requerida para ejecutar su principal forma de acción: la «limpieza social».⁵ De acuerdo con el CNMH (2015), el contacto inicial entre milicias y comunidad fue de la siguiente manera:

Los grupos, organizados con el fin de «proveerse su seguridad», cuentan al principio con el beneplácito de la «comunidad». Realizan rondas de vigilancia en las noches evitando la proliferación de los atracos y otros abusos. Las primeras acciones se aplauden, ellas recaen sobre personajes de reconocida conflictividad, pero las que siguen ya vienen marcadas por la arbitrariedad (p. 163).

5 Las milicias no fueron las primeras en usar este tipo de acciones pretendiendo discriminar entre buenos y malos habitantes; en los años sesenta, la policía, los organismos de seguridad y autoridades municipales ya tenían ese legado cultural conservador y reticente frente a los foráneos, realizaron tantas batidas en el centro y barrios marginales para aprehender a «bandoleros» migrantes del campo a la ciudad, y los establecimientos de reclusión resultaron insuficientes para abarrotar tantos sospechosos de ser delincuentes (Jaramillo, 1994, p. 14).

Las milicias operaron a partir de un repertorio de acciones combinadas⁶ puesto que sus integrantes eran un híbrido entre ex militantes de izquierda y un proyecto de autodefensa que paradójicamente no se limitó a los territorios iniciales. Esto implica que no se podían encasillar totalmente como grupos de defensa o grupos guerrilleros.

Las milicias son una especie de híbrido entre las autodefensas y las guerrillas. Su labor es una mezcla entre un trabajo policiaco clandestino (en el que se aplica, incluso, la pena de muerte) y un discurso político sin elaborar (que llama a la comunidad a organizarse en torno a problemas comunes, como ha ocurrido con el transporte y el comercio) (...) son una expresión particular de la ilegalidad que, paradójicamente, gana legitimidad y reconocimiento ante los habitantes de los barrios que dominan (*El Tiempo*, 1993a).

La relación milicias-comunidad⁷ fue ambivalente: en un principio, impulsaron proyectos organizativos con relación al barrio, promovieron actividades y proyectos en búsqueda de mejoras estructurales; sin embargo, también fueron responsables de la «limpieza social», el asesinato y/o desplazamiento de personas que no encajaban (drogadictos, «vagos», homosexuales etc.), y formaron campos de batalla en barrios con el fin de exterminar a las denominadas bandas chichipatas.

Las milicias lograron reconstruir, en principio, el tejido social que se había deshecho en sus zonas de influencia, poniendo punto final a una época de zozobra, miedo e inseguridad generada por la

6 La información de la prensa de la época sobre los repertorios de violencia de las milicias populares es algo imprecisa; se les adjudican atentados, asesinatos y otras acciones que no tienen un claro perpetrador. De igual forma, se mezclan milicias independientes con milicias guerrilleras e inclusive con grupos del Cartel de Medellín. Los titulares y el cuerpo de la información revisada no dan detalles ni aseguran la veracidad de quién realiza los hechos, por el contrario, presentan la información con expresiones de duda como «presuntamente», «al parecer», «se sospecha», etc.

7 Ciertas relaciones entre grupos armados y comunidades —en este caso milicias y pobladores barriales— no se pueden ver únicamente desde la dicotomía víctima-victimario (Caraballo, 2013). En la convivencia cotidiana pudieron presentarse momentos de legitimación (de las comunidades hacía las milicias), de rebeldía, de respeto mutuo, de oposición, de complicidad e inclusive de obediencia por miedo e interés natural de supervivencia.

proliferación de la delincuencia común (Tellez, 1995, p. 62), pero posteriormente incurrieron en arbitrariedades y se excedieron en el control de las comunidades. De ahí que la degradación del proyecto miliciano y la imposibilidad de ofrecer algo más que seguridad, llevó a las milicias a buscar nuevas alternativas, especialmente el acercamiento con el gobierno y posterior acuerdo de paz en Media Luna en 1994.

Cambio en la tramitación del conflicto: de las armas al diálogo, de las calles a la mesa

Las milicias populares pasaron de considerarse grupos que tramitaban las diferencias y ejercían diversos controles sociales por medio armado, a organizaciones con las que se podía pactar y, sobre todo, con las que era válido acordar y tramitar diferencias por medio del diálogo y la concertación. Pero ¿por qué se busca negociar una salida pactada entre las milicias populares y el Estado colombiano?

En principio, se encuentran dos razones de peso para que las milicias se acercaran al Estado. La primera, que es reconocida en una parte importante de artículos que tratan el fenómeno, es el estancamiento y/o degradación del proyecto de los grupos milicianos y, por tanto, la pérdida de apoyo de las comunidades (Caraballo, 2013; Giraldo y Mesa, 2013; Paz y Valencia, 2015; Bonilla, 1996).

El sentido público del quehacer miliciano se desvirtúa ante sectores de la población que reaccionan en contra de los atropellos cometidos por aquellos que, siendo miembros reconocidos de la milicia o actuando a nombre de ella, cobran cuotas de protección o vigilancia, realizan atracos, asesinatos o destierran del barrio a líderes que se convierten en indeseables por el mero hecho de diferir con su proceder (Jaramillo, 1994, p. 35)

La segunda razón deriva de una percepción planteada por líderes de milicias en entrevistas de la época, según la cual habían logrado pacificar los territorios donde operaban y se encontraban

en una especie de punto muerto del que deseaban salir, buscando soluciones a problemáticas sociales diversas. Para Pablo García, procedían, entonces, según el compromiso social de las milicias, es decir, aprovechar la oportunidad para mejorar la educación, el empleo, la salud y la recreación. De este modo se lograrían cambios profundos que no se limitaban a la seguridad, puesto que ya se tenía cierta estabilidad en el comportamiento de los habitantes de zonas donde operaban y, por ende, se superaba el estancamiento y agotamiento en que se encontraba el proyecto dada la imposibilidad de avanzar más por medios armados (*El Colombiano*, 1994a) .

Inclusive, en el momento del desarme expresaban que sabían que en algún momento iba a presentarse dicho acontecimiento, puesto que no podrían solventar el resto de los temas sociales por sí solos y la seguridad no sería suficiente por mucho tiempo. El concejal Alberto Piedrahita, en sesión del Concejo, citó las palabras expresadas por un miliciano en el acto de entrega de armas de Granizal:

Estábamos convencidos que la única forma de hacernos oír en nuestra ciudad, primero, en la seguridad y segundo, en las necesidades apremiantes de la educación del empleo, sabíamos que tarde que temprano, esto [el proceso de paz] tenía que suceder y que firmaríamos con las autoridades esta clase de acuerdos para poder acceder a la educación, al empleo, a la recreación y a la formación comunitaria. (Acta del Concejo N° 125, p. 309)

El contexto en el cual se desarrolló el proceso de paz permite entrever la necesidad del Estado de buscar vías alternas para la solución de conflictos armados. Según Téllez (1995), para la época existía una crisis ética y moral en las instituciones coercitivas, atravesadas por la corrupción del narcotráfico y por formas de actuar más cercanas al terrorismo que a cualquier otra forma de acción; la militarización, el hostigamiento, las detenciones arbitrarias, las torturas y los asesinatos extrajudiciales caracterizaron la confrontación armada y posibilitaron la pérdida de legitimidad del Estado ante las comunidades en Medellín (p. 99).

Mientras instituciones coercitivas (policía, F2, B2) se deslegitimaban cada vez más por sus excesos y su proceder ilegal, también se daban avances por parte del gobierno nacional en formas alternativas de tramitar los conflictos, como los procesos de paz,⁸ que anteceden el de las milicias: Se venía del «boom» de los procesos de paz en el país y aparece el diálogo con las milicias: «vea, hay esta posibilidad [de iniciar la negociación]» y dijimos «bueno, móntemele la logística» (Entrevista a Hugo Acero, comunicación personal, 2019).

El acercamiento al diálogo

Pablo, jefe de las MPPP, se destacó como líder debido a su gran capacidad militar (Jaramillo, 1994; Salazar, 1994) y también por comandar a los milicianos de manera autoritaria, tomando decisiones de forma autónoma donde primaba su posición y percepción personal. A los milicianos se les informaba y escuchaba, pero no existía un consejo o instancia decisoria que diera las directrices o indicara las acciones de la organización. Por iniciativa de Pablo, las MPPP⁹ fueron las primeras en mostrar voluntad y estar dispuestas a un acercamiento con la institucionalidad en aras de una salida alterna a la armada.

El 12 de mayo de 1993 se firmó un «acuerdo de intenciones entre el gobierno departamental, municipal y las milicias populares independientes»,¹⁰ sobre tres puntos: a) voluntad para contribuir a

8 Durante el gobierno de Gaviria (1990-1994) se realizaron cinco negociaciones y acuerdos de paz: con el EPL (1991), con el PRT (1991), con el Quintín Lame (1991), con la CRS (1994) y finalmente con las Milicias Populares (1994). También se dio un diálogo con las FARC-EP y el ELN que no concluyó en ninguna desmovilización pero demostró la intención del gobierno nacional de pactar con la totalidad de actores armados en Colombia (Villarraga, 2009).

9 En las MPPP había diferentes facciones y no todas estuvieron de acuerdo con los diálogos, sin embargo, la gran mayoría siguieron la idea de Pablo García. Una pequeña fracción que se autodenominó «Bloque Miliciano» manifestó que aunque no compartían la decisión de negociar, respetarían el proceso que iniciaban sus compañeros (*El Colombiano*, 1994d). Lo mismo ocurrió con las autodenominadas «Brigadas de Resistencia Popular», las cuales manifestaron que respetaban la visión autónoma e independiente de otros compañeros para llevar a cabo el proceso de paz (*El Colombiano*, 1993).

10 Los incipientes diálogos no fueron confirmados a la opinión pública hasta 1994 para «preservar la vida de los voceros de las milicias», según el Gobernador de Antioquia Juan Gómez Martínez (*El Colombiano*, 1994c). Esta situación causó malestar en las MPPP por el hecho que no se haya realizado un comunicado oficial sino que la noticia se filtró como una «infidencia» de medios de comunicación.

un proceso de solución pacífica al conflicto armado en la ciudad, b) conformación de un itinerario para generar posibilidades reales de cambio en aspectos económicos, políticos, sociales, y creación de un clima de tolerancia y convivencia ciudadana, c) búsqueda de condiciones necesarias para el proceso, a partir de la designación de tres voceros de las MPPP para adelantar los diálogos, a los cuales se les garantizaría la movilización y seguridad. En el acercamiento no participó ninguna otra agrupación miliciana.

A partir del acuerdo de intenciones y la necesidad de buscar una salida negociada con las milicias populares, empezaron las reuniones de preparación entre líderes milicianos y representantes gubernamentales, en las que surgió el debate acerca de la existencia o no de un proyecto político miliciano que pudiera diferenciarse de la delincuencia común o de un grupo de autodefensa:

Se plantea que las milicias eran un híbrido, entre una propuesta de izquierda y un grupo de autodefensas, porque realmente el elemento que le había dado fuerza y un vínculo profundo a las milicias con la población era el tema de seguridad, eso sí era indudable, entonces eso lo convertía en un grupo de autodefensas, básicamente era un grupo para defender a la población de estas comunas, pero que a la vez manejaba un discurso de izquierda, entonces ahí fue donde el doctor Mansilla planteó que era posible que se le diera un reconocimiento por el contenido de su acción, o sea, no por el tema de seguridad o de protección de la población, sino ante todo por sus objetivos ya de más largo plazo, se debía considerar y asimilar como un grupo insurgente, entonces esa tesis se planteó, esperamos un mes, mes y medio, y ya formalmente el gobierno dijo que sí, que realmente lo de ellos se podía considerar como una actividad de un grupo insurgente [con proyecto político] (Entrevista a Mario Agudelo, comunicación personal, 2018).

Para zanjar dicha discusión, el acuerdo se blindó mediante la ley 104 de 1993, específicamente en el artículo 14 que facultaba al gobierno para:

Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos guerrilleros, con el fin de promover la humanización del conflicto interno, el respeto de los derechos humanos

o la disminución de la intensidad de las hostilidades [...]. Estas normas son aplicables a las milicias populares con carácter político (Villarraga, 2009, p. 393).

Gracias a esta ley se consideraron estos grupos armados como actores políticos válidos para emprender un proceso de paz. Según Mario Agudelo,¹¹ a partir de este momento se formalizaron los diálogos y se planteó la consolidación del proceso. El 11 de febrero de 1994, las Milicias Independientes del Valle de Aburrá¹² se sumaron al proceso de paz que se estaba llevando a cabo (*El Colombiano*, 1994b). Esta fracción ingresó pocos días antes de oficializar la mesa de negociación y luego de la firma del acuerdo de intenciones. No obstante, también ingresó al proceso por medio del movimiento político Esperanza, Paz y Libertad:

A mí me tocó acercar, porque habían rivalidades entre Pablo y el comandante del grupo de las Milicias [Independientes del] Valle de Aburrá, ahí en la comuna, entonces a mí me abordó un muchacho de las Milicias del Valle de Aburrá, ya cuando empezó a salir en prensa que había una aproximación y que yo [Mario Agudelo] estaba ahí, me abordó y me dijo que él quería acercarse al proceso pero que él no le tenía confianza a Pablo, y hablo yo con Pablo y me dijo que él estaba de acuerdo pero que no le tenía confianza al otro, y resulta que el muchacho [Felipe] del Valle de Aburrá había sido del EPL en Urrao, yo los acerqué, y ahí tomaron la decisión de trabajar y de vincularse al proceso de negociación (Entrevista a Mario Agudelo, comunicación personal, 2018).

Entre las condiciones del preacuerdo se encontraban temas como las garantías de seguridad, los beneficios jurídicos, la construcción de la agenda de trabajo, el sitio en el que se realizarían los diálogos y el nombramiento y legalización de voceros y negociadores de las milicias, entre otros asuntos. (*El Colombiano*, 1994b).

-
- 11 Desmovilizado del EPL y la primera persona a la que acudió Pablo García debido a que tenía «un puente y conexión» y experiencia frente a procesos de paz, fue la persona que facilitó la primera reunión entre funcionarios gubernamentales y milicias populares.
 - 12 Previamente, Lucho, en cabeza de las MPVA, había mostrado interés en acercarse al gobierno sin haber logrado avances sustanciales, pero es a partir del acercamiento que propicia Pablo García y las MPPP que se logra insertar a las milicias como un actor político y avanzar en los diálogos (*El Tiempo*, 1993b) (*El Colombiano*, 1994a).

Con la firma de este protocolo el Gobierno define su voluntad de generar las condiciones para el proceso de legalización de los milicianos y éstos, a su vez, reafirman su disposición de adelantar las negociaciones hasta lograr su desmovilización (*El Tiempo*, 1994a).

En este preacuerdo, las MIVA y las MPPP se comprometieron a brindar información sobre la organización, ayudando a construir un mapa detallado de sus áreas de operación y de influencia, la cantidad de sus integrantes, armas y, a su vez, el gobierno nacional estudiaría alternativas jurídicas para los milicianos con órdenes de captura y otros ya apresados (Paz y Valencia, 2015, p. 268). Además de los compromisos iniciales en la firma del preacuerdo, un anexo estableció el auditorio de un centro de meditación ubicado en la vereda Media Luna, corregimiento de Santa Elena¹³ (*El Tiempo*, 1994b) como la zona especial para distensión, es decir, en este lugar se concentrarían los voceros de las milicias y del gobierno con el fin de discutir y acordar los temas del proceso en sí.

La seguridad de la zona de distensión estuvo bajo responsabilidad compartida. Las fuerzas armadas estatales ejercían control en el exterior, verificando y requisando a quienes iban a entrar a Media Luna (*El Colombiano*, 1994c) y los milicianos se encargaban de la seguridad interna:

[Media Luna] fue el sitio de negociación y ahí los muchachos estaban armados, y en la parte de adentro la seguridad la manejaban ellos, fue una zona de distensión como de 500 metros cuadrados pero bueno, una república independiente de 500 metros cuadrados (Entrevista a Mario Agudelo, comunicación personal, 2018).

En esta zona permanecieron los voceros delegados por las milicias principalmente. Según Paz y Valencia (2015), esta fue una de las atipicidades de este proceso de paz, debido a que era un campamento simbólico, pues el grueso de las milicias continuaron

13 Santa Elena es una zona rural de la ciudad de Medellín, que linda con todo el oriente de la ciudad, incluyendo la comuna 1 y 3 donde las MPPP tuvieron un papel predominante. Este territorio se estableció zona especial de distensión de acuerdo a lo previsto en la ley 104 de 1993 (Villarraga, 2009, p. 395).

en sus territorios de operación y no hubo una gran concentración de combatientes como en otros procesos (p. 270). Esta peculiaridad fue debido al carácter urbano de la organización lo que hizo necesario plantearse un nuevo modelo de procesos de paz que fuera más acorde al contexto del grupo:

Cuando fue evidente el hecho de que el gobierno tenía un nuevo espacio para negociar la paz con grupos eminentemente urbanos, y una vez hechos los primeros contactos directos, comenzamos a bosquejar lo que serían los elementos estructurales del nuevo proceso. Para ello, lo primero fue buscar, dentro del modelo de negociación que habíamos venido utilizando con éxito desde la administración Barco con todos los grupos insurgentes desmovilizados hasta el momento, aquellos elementos que la experiencia había señalado como positivos. Fue en este momento cuando tomamos conciencia de algo que preveíamos desde que se empezó a discutir la idea de una posible negociación de paz con milicias: el modelo utilizado con la insurgencia rural no encajaba de manera precisa (Jaramillo, 1996, p. 1).

En los demás procesos de paz, como el de la Corriente de Renovación Socialista el libreto estaba escrito, se trataba de organizaciones guerrilleras a las que se daba tratamiento político, había una normatividad, se metían en un campamento, se discutían determinadas cosas y se les hacía más o menos concesiones, de acuerdo con las circunstancias políticas y su habilidad para negociar (José María Bustamante, en Salazar, Costelo y López, 1998, p. 93).

Con respecto a otros intentos o procesos de paz, el de las milicias comenzó a diferenciarse por los matices del fenómeno. El hecho de involucrar estructuras urbanas fue novedoso y único en el país para los años noventa (Paz y Valencia, 2015, p. 266), también la permanencia de los milicianos en los territorios de operación; fue determinante el desplazamiento al «campamento» de sólo los líderes y algunos escoltas (Giraldo y Mesa, 2013, p. 236), pues lo común en los otros procesos era la concentración espacial de una gran parte o la totalidad de la agrupación con la que se dialogaba.

La imposibilidad de concentrar toda la fuerza militar de las milicias en el campamento se debió principalmente, según Jaramillo (1996), a la necesidad de mantener ocupadas las zonas

de control de manera permanente. Por lo tanto, si se desplazaban y existía un vacío de control, rápidamente llegaría otro tipo de milicia a ocuparlo, dando como resultado la pérdida del territorio y por ende los grupos milicianos negociantes deberían ser reubicados. Lo particular de una negociación con un grupo armado urbano es, precisamente, que la zona de control y operación es al mismo tiempo el lugar donde habitan, conviven y se desarrollan. Otro elemento que imposibilitaba el desplazamiento de la totalidad de los milicianos al campamento en Media Luna, era que para muchos de sus integrantes el rol de miliciano no se desempeñaba de tiempo completo, también tenían compromisos laborales e inclusive académicos: «no era extraño encontrar casos de personas que en el día trabajaban como empleados del municipio y en la noche fungían como jefes de milicia» (Jaramillo Castillo, 1996). Además,

La cercanía a sus áreas de operación estaba definitivamente dentro de la estrategia de negociación, ya que era fundamental que, en caso de necesidad, la comisión negociadora, en este caso la comandancia de los grupos, pudiera tener contacto directo con su gente, además con la proximidad se lograría que la comisión se sintiera protegida por su militancia y cercana a su entorno familiar, mitigando un poco los efectos que en estas específicas circunstancias generan los sentimientos de aislamiento. Aunque en este caso, por ser grupos de carácter urbano, su contacto con las fuerzas políticas y sociales locales era permanente, no estaba de más que el sitio fuera de fácil acceso para que éstos pudieran acentuar sus aproximaciones (p. 3).

Finalmente, la mesa de negociación oficial se instala el 18 de febrero de 1994 con representantes del gobierno nacional, representantes de las milicias e inclusive con representación de la Iglesia Católica, una participación respaldada por la legitimidad de esta institución, obtenida gracias a la trayectoria de acompañamiento a procesos comunitarios y sociales. Según Mario Agudelo:

Cuando empezamos a hablar de que se iba a dar el diálogo, algún funcionario [oficial] propuso que era muy interesante meter a la pastoral porque tenía una vinculación con los barrios, con programas, sobre todo en las comunas, había un padre que acompañaba mucho procesos

sociales y todo eso en esos barrios más pobres, entonces a raíz de esa circunstancia, del papel que ejercía la pastoral con ciertos sacerdotes en algunos barrios de la comuna, fue que se insinuó [la vinculación de esta institución al proceso] (Comunicación Personal, 2018).

La tutoría de esta institución social brindó apoyo y fue útil en términos de suavizar las dificultades en medio de los diálogos:

El contrapunteo entre Pablo [MPPP] y Felipe [MIVA] afloró en algunos momentos. En algunos temas se llegaba a un acuerdo con Pablo y Felipe se oponía. Había que parar la mesa para que monseñor Henao se los llevara a ambos a que conciliaran. Esa rivalidad indudablemente se proyectó en el periodo de reinserción, cuando esas contradicciones se agudizaron fuertemente (José María Bustamante, en Salazar y otros, 1998, p. 98).

Tensiones entre y dentro de las Milicias Populares

Las rivalidades preexistentes entre los dirigentes de las milicias se profundizaron desde el inicio de los diálogos, aumentando su complejidad e incidiendo en el desarrollo de las conversaciones. Los grupos milicianos no se encontraban cohesionados en su interior; y, por ende, comenzaron a fragmentarse, en especial las MPPP, el grupo más grande:

El proceso fue turbulento desde el mismo momento que estaban en las negociaciones, y fue de rivalidades, de muertes [...] los celos y entonces los liderazgos se convierten en liderazgos incompatibles, el primer inconveniente es el caso de las Milicias del Pueblo y para el Pueblo: el primer encontrón fue que no toda la gente cabía allá en esos quinientos metros cuadrados, allá arriba en Media Luna, no cabían todos, entonces lógicamente allá se fue un grupo negociador y entonces ellos tomaron la determinación de que algunos de los dirigentes de cierta experiencia se quedaran afuera, y me parece que eso era acertado, en el sentido de mantener la coordinación y la comunicación con la gente para efectos de la buena marcha de la negociación, para que se enteraran de cómo iba el proceso y toda esa cosa [...] Y entonces eso generó un desencuentro porque a quienes les dijeron que se quedaran en los barrios se consideraron degradados, y empezó la rivalidad, y la rivalidad llegó a tal punto que

en medio de la negociación hubo varios muertos (Entrevista a Mario Agudelo, comunicación personal, 2018).

Esta fragmentación interna, sumada a las rivalidades preexistentes entre los líderes de los grupos milicianos, hizo que el proceso fuera tedioso y difícil para las partes, puesto que afloraron diversas pujas e intereses que fueron percibidos incluso por negociadores del gobierno. Carlos José Herrera¹⁴ expuso que la discusión con Pablo habría durado mucho menos porque sabía de qué trataba el proceso, por el contrario, con Felipe pesaban más los intereses particulares y la cuantificación de utilidades (Salazar y otros, 1998, p. 98).

Luego de tres meses de negociaciones, y después de sortear las dificultades mencionadas, el 26 de mayo de 1994, en la cancha del Barrio Granizal (Comuna 1), se formalizó la firma del acuerdo final. Este evento público fue clave debido a que, en presencia de la comunidad, se suscribieron todos los compromisos acordados entre las partes. El evento contó con un amplio apoyo y presencia de los habitantes de la zona, también asistieron los principales medios de comunicación de la ciudad y, claro está, los firmantes y representantes de los distintos niveles gubernamentales, los representantes eclesiales, de organizaciones no gubernamentales y la totalidad de los milicianos que finalmente se desmovilizarían.

La gente sí recibió muy bien ese día el evento, o sea, uno nota en ese momento la actitud de la gente hacia el proceso, la gente se volcó hacia la cancha, masivamente, y ahí estuvo inclusive del alto gobierno el ministro del interior, Villegas, el día de la entrega de las armas. Y la gente ese día lo recuerda, y si lo recuerda es porque llamó la atención de la gente (Entrevista a Mario Agudelo, comunicación personal, 2018).

Yo leí en la prensa, allá en la cancha donde le dije de Granizal, allá los reunió la Alcaldía, pues para que [...] con el fin de darles trabajo a ellos, los uniformaron, les dieron armas, hasta unas camionetas les dio la

14 Participó en la mesa de negociación de 1994, designado por el gobierno nacional como uno de los negociadores.

Alcaldía. Eso fue como un sofisma de distracción para reunirlos a ellos e irlos fotografiando a todos para irlos conociendo (Habitante Pablo VI – Comuna 2, comunicación personal, 2018).

El evento fue importante y aglutinante debido al proceso de paz y los actores que hacían parte de él. Esta negociación marcó precedentes al desarrollarse en un contexto urbano violento y por ser una alternativa tuvo un amplio apoyo y respaldo. Para Rubén Fernández, en 1994 la negociación era un acontecimiento que de prosperar se convertiría en el hecho de más trascendencia social para la ciudad en ese mismo año (1994, p. 5). Las conversaciones avanzaron hasta el punto de llegar al desarme simbólico de los grupos milicianos, dado que a lo largo del proceso se había ido recogiendo el material bélico (*El Colombiano*, 26 de mayo de 1994e), gesto calificado como positivo pues acercaba a la anhelada paz y demostraba que sí había alternativa en la resolución de conflictos (*El Colombiano*, 29 de mayo de 1994f).

Este acto también sirvió para impresionar y demostrar la capacidad miliciana en lo organizativo y militar, incluso llegando a forjar una imagen positiva y ejemplificante a funcionarios estatales:

Acabo de venir de un acto que me tiene conmovido y me tiene asustado, casi como para decir que vamos a tener que ir a aprender construcción de comunidad y desarrollo de comunidad a las Milicias, que hoy han hecho un acto grandísimo y que nunca me imaginaba que la organización fuera de la magnitud que vimos en el día de hoy. Ni la policía ni el ejército tiene esa organización y la disciplina que nos mostraron hoy las Milicias [...] en el cual había 600 milicianos entrenados, marchando, prácticamente nos quedamos todos aterrados (Concejal de Medellín. Alberto Piedrahita Muñoz en la sesión correspondiente al acta N° 125, 1994, p. 309).

También bajé de Granizal, exultante de alegría porque en los últimos años no se había reunido en Medellín la cantidad de personas con la organización, con la alegría y con el convencimiento de estar asistiendo a un hecho histórico [...] en primer lugar, las Milicias son básicamente un proyecto de paz, son un proyecto de construcción de comunidad. Las milicias en principio se constituyeron para librarse de fenómenos

de violencia que asolaban a los pobladores, fueron una reacción ante la inoperancia de las autoridades que están investidas para prestar esa seguridad, y, ante este hecho surgieron las Milicias [...] no como un proyecto para generar violencia, sino para combatirla (Concejal de Medellín. Álvaro Quintero Sepúlveda en la sesión correspondiente al acta n° 125, 1994, p. 312).

Los grupos milicianos demostraron, según los concejales, que eran parte de la comunidad y que ésta apoyaba el proceso de muy buena manera. Lograron tener a favor a la opinión pública, en especial a la prensa, un aspecto fundamental y fortalecedor de cara a los diálogos y los resultados que se evidenciarían en los capítulos del acuerdo final.

Acuerdo Final¹⁵ y cumplimiento

En el texto final se establecía que conforme al interés de las milicias populares, particularmente MPPP, MIVA y MMM, de abandonar las armas como medio para lograr su ideario político, se establecía un acuerdo con el fin de contribuir a la paz y concordia en las comunas, en Medellín y en Colombia. Este estaba compuesto por seis capítulos, entre los que se destaca: I. Inversión Social en las Comunas 1, 2, 3, 4 y 6; II. Normalización de Vida Ciudadana; III. Programa de Reinserción; IV. Beneficios Jurídicos; V. Programa de Protección; VI. Favorabilidad Política.

Los compromisos quedaron repartidos entre los distintos niveles gubernamentales (nacional, departamental y local), siendo necesario ejecutar los programas y proyectos en coordinación para lograr un verdadero cumplimiento de lo pactado. Para Caraballo (2013, p. 264), en los procesos de paz, tanto el Estado como el grupo armado deben simular una unidad monolítica, pero este asunto se torna complejo al entrar en la fase de ejecución.

15 El acuerdo se puede encontrar en: *Acuerdos de Paz*, libro producido por la Red de Solidaridad Social (1999) y en un libro del Instituto Popular de Capacitación (IPC) –sin nombre ni fecha– donde se compilan algunas sesiones del Concejo de Medellín relacionadas con el tema, también informes de Metroseguridad, del Municipio de Medellín y, finalmente, correspondencia de habitantes barriales enviadas a la fiscalía y policía municipal en apoyo y/o rechazo a Coosercom.

Por parte del gobierno local hubo cierto grado de cumplimiento en lo relativo al Capítulo I, puesto que las obras de inversión social pactadas en muchos casos ya se encontraban en el Plan de Inversiones de 1994, y las que no, se intentaron incluir en el Plan de Inversiones de 1995, con la veeduría del Concejo de Medellín en las asambleas promovidas en cumplimiento de las obligaciones (acta 131/94, 29/95). El Concejo llamó constantemente al cumplimiento y a la ejecución de las obras para evitar deslegitimar los pactos y la institucionalidad local. El cumplimiento de este capítulo no demandaba ninguna acción extraordinaria puesto que las obras de interés social son el eje de toda política pública. Sin embargo, este capítulo contribuyó a que la mirada de las instituciones locales girara hacia territorios que anteriormente habían sido desatendidos o no se les intervenía con la premura necesaria.

Lo acordado en el capítulo III, relativo a la reinserción de los desmovilizados a la vida social, se incumplió de manera total; de mano de Pastoral Social se intentó realizar un curso para exmilitarios pero éstos desertaron del mismo aludiendo a problemas de seguridad y legales. Los compromisos con la Policía Nacional no prosperaron debido a que esta institución no dispuso los medios para efectuar el Servicio Especial para Bachilleres en esta institución. Tampoco fue creada la Fundación para la Convivencia Ciudadana, ni los exmilitarios fueron empleados en instituciones de la administración pública.

Según el Informe de Cumplimiento del Acuerdo de Paz, de los servicios sociales se cumplió parcialmente con la oferta de créditos para proyectos productivos y en la asistencia e ingreso al Seguro Social (salud); el programa de educación tuvo una particularidad importante: se beneficiaron 273 personas de las cuales el 87.6 % era parte de la comunidad y el 8 % (22 personas) desmovilizados de las milicias populares. Los habitantes de estas comunidades que no fueron partícipes directos del proceso de paz, se beneficiaron en mayor medida de este programa educativo. A los créditos del ICETEX no accedió ningún desmovilizado hasta 1996; en el informe se atribuye esta falencia al bajo nivel de escolaridad en el interior de las organizaciones desmovilizadas.

La favorabilidad política (capítulo VI) fue aplicada aunque sin resultados relevantes. Inicialmente se les permitió la creación del Movimiento de Unidad Popular (MUP) y la candidatura de dos exmilitarios para las elecciones de 1994 al Concejo de Medellín por medio de la circunscripción especial (*El Tiempo*, 13 de octubre 1994c), sin embargo, ninguno de los candidatos fue elegido y con ello concluyeron las posibilidades políticas de los líderes exmilitarios.

Con respecto al Capítulo II, según el informe general *Cumplimiento del acuerdo de paz 1994-1996*, del Programa Presidencial para la Reinserción, los Núcleos de Vida Ciudadana a cargo de la Consejería Presidencial para Medellín no habían sido creados hasta 1996. Si bien esta entidad impulsó y construyó varios de estos espacios en algunos lugares de la ciudad como en Villa Guadalupe, los pactados en el acuerdo Milicias-Estado, ubicados en los barrios Granizal y Santa Cruz no fueron construidos.

Finalmente, la Cooperativa de Vigilancia y Servicios Comunitarios —Coosercom— se constituyó el 18 de abril de 1994, fecha en la cual se aprobaron los estatutos en la Asamblea General Ordinaria.

El convenio entre Gobierno y milicias autorizó la creación de la Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad Coosercom, con un personal total autorizado de 358 miembros, de los cuales 306 serían operativos, y los demás se ocuparían en tareas administrativas, y se apalancaría con un contrato con el municipio de Medellín, a dos años prorrogables. La seguridad de los dirigentes desmovilizados estaría a cargo de otro cuerpo (Art. 5) que podría ser engrosado hasta por treinta exmilitarios (Giraldo y Mesa, 2013, p. 223).

La cooperativa operaría con el fin de garantizar la seguridad y convivencia de las siguientes zonas de la ciudad, específicamente en barrios de la comuna 1 Popular; comuna 2 Santa Cruz; Comuna 3 Manrique; Comuna 4 Aranjuez; Comuna 6 Doce de Octubre y Comuna 9 Buenos Aires. Esta Cooperativa tuvo detractores pues, a grandes rasgos, se legalizó el actuar miliciano, es decir, se les desarmó simbólicamente, pero se les entregaron armas legalmente para que continuaran ejerciendo labores de seguridad en los

territorios donde operaban anteriormente de manera ilegal. Según Hugo Acero, negociador del proceso, esto fue un error:

Cometimos un error, y fue montar una cooperativa cuando estaban a la orden del día, a pesar de que todos estuvimos de acuerdo [los negociadores] yo no encuentro alguien que dijera «esa no es la salida» [...] buscar algo intermedio para garantizar la seguridad y pues [...] se pensó en esto [Coosercom] (Entrevista Hugo Acero, comunicación personal, 2019).

La creación de la cooperativa fue producto de la preocupación del Estado por no dejar un espacio vacío en medio de la disputa del territorio, teniendo en cuenta que no contaba [con la legitimidad], ni con los medios necesarios para ocuparlo él mismo (Caraballo, 2013, p. 262).

No se dio una ruptura mental ni práctica de los exmiliticianos con el hecho de estar armados (Bonilla, 1996), se les convirtió en un cuerpo uniformado legal que incurrió en acciones violentas que no se distinguían de las realizadas antes del proceso de paz. Para Jorge Orlando Melo, Coosercom estaba cometiendo múltiples errores y debía corregirlos, tampoco existía un control efectivo puesto que sólo había una persona encargada de los procesos y apoyos a los reinsertados (*El Colombiano*, 06 de septiembre de 1994g).

La dirección de Coosercom comenzó a fallar y las disputas internas de las milicias narradas anteriormente volvieron a estar presentes al interior de la Cooperativa:

El 8 de julio de 1994 fue asesinado Carlos Herman Correa, «Pablo García». Un año más tarde, *El Tiempo* (24 de junio de 1995) informaba sobre la captura de Carlos Ospina Osorio, signatario de los acuerdos y por ese entonces gerente de Coosercom, acusado del asesinato de Correa, y dos años después (20 de septiembre), el mismo diario publicaba la detención de Héctor Benítez Moreno [Felipe], también signatario y excandidato al Concejo de Medellín, bajo la misma sindicación (Giraldo y Mesa, 2013, p. 225).

Las quejas y denuncias de la población fueron un factor que se sumó a las disputas internas de la Cooperativa, dando como resultado el asesinato de 187 desmovilizados, equivalente al 22,2 % del total de los milicianos según la base de datos del Ministerio de Justicia (2012).¹⁶ Según Giraldo & Mesa (2013), esta es la cifra más alta para cualquier otro proceso de reinserción en Colombia, lo que permite catalogarlo como un proceso de paz fracasado a la luz de otros procesos en el país.

La Cooperativa se liquidó en 1996 luego de todas las situaciones mencionadas:

Desde luego que hubo excesos, y luego tocó acabar la Cooperativa, estos muchachos eran más gatilleros que vigilantes, ellos creían que podían seguir haciendo lo mismo que hacían, pero había una diferencia [...] y era que cuando el [miliciano] cometía un exceso y mataba a alguien o lo hería, ya no huían, sino que se entregaban a la justicia (Entrevista Hugo Acero, comunicación personal, 2019).

El propio jefe negociador del proceso de paz, Tomás Concha Sanz (2001) llegó a concluir que fueron múltiples las falencias en las diferentes fases del proceso, desde los diálogos, siguiendo con los acuerdos pactados y finalmente la ejecución de lo acordado. En su opinión, las primeras fallas se evidenciaron desde el inicio de la mesa de diálogo, pues no se caracterizó adecuadamente a los grupos milicianos, dando como resultado el aglutinamiento de diferentes grupos armados sin claros proyectos políticos internos y además con divergencias incompatibles entre los mandos de las diferentes agrupaciones. Esta crítica de Concha, toma relevancia al visibilizarse la mixtura entre delincuencia, actores políticos y personas sin militancia activa en el proceso de paz:

Entre miembros y colaboradores de las MPPP podrían sumar unos doscientos. Pablo vinculó gente del EPL en Urabá, a varios bandidos de Castilla, Niquitao y La Milagrosa, gente de su familia y amigos. Yo [Felipe] hice algo similar. Mi organización la componían 65 personas y

16 Álvaro Villarraga habla de 179 milicianos asesinados.

realmente reinsertamos 120. Inscribí choferes de bus e inclusive varias madres solteras de Villa del Socorro para que tuvieran derecho a los servicios del Seguro Social (Felipe, en Salazar y otros, 1998, p. 111).

A la deficiente caracterización miliciana se le sumó un gran error transversal en las diferentes etapas:

La comunidad fue la gran ausente del proceso. Únicamente tuvo una pequeñísima participación en la discusión del capítulo denominado Inversión Social en las Comunas, a través de la presencia de unos pocos miembros de algunas Juntas de Acción Local. La consecuencia obvia fue que el Acuerdo careció de la apropiación comunitaria necesaria para garantizar una adecuada ejecución. No hubo quien exigiera al Gobierno o a los propios milicianos organizados [el cabal cumplimiento del acuerdo] (Concha, 2001, p. 218).

A pesar de que el documento final fue firmado y refrendado por todos los niveles gubernamentales, al final, ninguno se comprometió realmente con el efectivo cumplimiento del acuerdo de paz, dejando de lado proyectos importantes para superar las condiciones de marginalidad que se presentaban en los territorios mencionados anteriormente. El gobierno nacional no logró la cohesión ni la participación efectiva de los gobiernos departamental y municipal, en parte porque hubo cambio de alcalde en la ciudad. Inclusive, este último sentía que la ejecución de lo pactado con el gobierno nacional se convertía en un problema para lo local:

Con el cambio de gobierno, tanto la Nación como el Municipio dejaron el proceso a la deriva, medio huérfano. La administración de Medellín y el alcalde Sergio Naranjo dijeron: «ese es un proceso de Luis Alfredo Ramos, él se metió en eso y él verá» [...] a algunos gobernantes paisas no les gustó que la Consejería les robara protagonismo. En una reunión llegaron a decir: «ustedes trajeron ese problema, ustedes lo solucionan». La participación fue tremendamente desigual (Hugo Acero, en Salazar y otros, 1998, p. 120).

Finalmente, a modo de reflexión de este proceso, surge una importante lección que serviría a los futuros procesos de paz que viviría Colombia: «La gran lección que se deduce de

estas circunstancias, aceptando las responsabilidades, es que el monopolio del uso de las armas no puede estar en discusión, aún en los casos de ausencia de la autoridad en el cumplimiento de sus obligaciones» (Concha, 2001, p. 217).

Conclusiones

Los procesos de paz se consideran, en general, de manera positiva porque se entienden como salidas civilista, políticas y racionales, pero ¿terminan todos los procesos de paz como hechos positivos, en la limitación de la violencia y en beneficio de actores endógenos y exógenos del proceso? Las consideraciones finales de este trabajo estarán rondando constantemente alrededor de esta pregunta.

La etapa del acercamiento se caracterizó por el papel fundamental de terceros que hicieron de puente para que los líderes de las milicias populares y delegados del Gobierno tantearan la posibilidad de dirimir sus diferencias por medios pacíficos. Fue preponderante el papel de los mediadores y, gracias a la prudencia con la que manejaron la relación milicias-gobierno, se pudo lograr que esta etapa trascendiera a la siguiente fase.

Sin embargo, el máximo error del proceso ocurrió en el acercamiento. Que esta etapa inicial haya transcurrido sólo con una agrupación miliciania (MPPP), y que faltando pocos días para oficializar la mesa de negociación se aceptara el ingreso de otra agrupación (MIVA), dio como resultado la imposibilidad de cohesionar los intereses de las milicias populares. Es decir, el proceso de paz en ninguna de sus fases se concibió para la cantidad y diversidad de actores que convergieron en él; se aglutinaron nominalmente como «Milicias Populares», distintos grupos sin importar en qué etapa del proceso se incluyó a cada uno. Los diferentes momentos en que ingresaron las distintas agrupaciones milicianas, generaron divergencias constantes entre sus respectivos líderes, haciendo improbable que se identificaran como un solo actor con intereses comunes y contrapuestos a los de los delegados gubernamentales.

La participación de funcionarios locales y departamentales en la fase inicial muestra dos aspectos clave, el primero, fue la heterogeneidad del Estado al comenzar el proceso de paz, representado inicialmente por funcionarios locales y luego nacionales. El segundo, es la jerarquía estatal que impone límites de acción; si bien los funcionarios más próximos al municipio de Medellín pudieron firmar un acuerdo de intenciones, no fue posible negociar directamente con las agrupaciones milicianas, pues para la negociación imperaba la presencia de delegados enviados por el gobierno nacional.

Luego de la aprobación del gobierno nacional fue necesaria la elección de la zona donde se iban a llevar a cabo las negociaciones entre los delegados. De acuerdo con los periódicos revisados, fue trascendental en el proceso la escogencia de Media Luna - Santa Elena como zona de distensión. Su ubicación en la parte oriental de Medellín, permitió que las milicias no se desligaran de la zona urbana y, particularmente, de los barrios en que surgieron, se expandieron y operaron. También se pudo constatar que la elección y concentración de delegados —entre ellos los líderes— en Media Luna, aseguró la adecuada representación en la mesa de negociación; y la decisión de dejar el grueso de la fuerza miliciana en sus territorios, impidió que, ante un eventual vacío de poder, fueran desplazados por otros grupos armados.

En la etapa de negociación tomaron relevancia los delegados de las diferentes agrupaciones milicianas, los funcionarios estatales designados para esta tarea y terceros que jugarían un papel determinante para superar esta etapa. Las entrevistas, la revisión de prensa y la lectura de documentos académicos permiten constatar que, en esta fase, fue en la que hubo más intereses encontrados, pero no entre los negociadores opuestos como era de esperarse (Estado – milicias), sino en el interior de las diferentes agrupaciones milicianas que negociaban bajo el nombre de «Milicias Populares».

Las tensiones se marcaron profundamente entre las agrupaciones de más envergadura: las MPPP y las MIVA, dando como resultado fragmentaciones y diferencias que superaron el umbral normal e

imposibilitaron la cohesión necesaria para fortalecerse frente a los negociadores gubernamentales.

No debe pasarse por alto la importancia de la opinión pública en la tramitación del conflicto, sea por medios violento o pacíficos, pues esta incidirá en mayor o menor medida el grado de aceptación social de los actores armados y, por tanto, facilitará o impondrá barreras a la consecución de sus objetivos, en este caso, los trazados en el acuerdo de paz. A las diferentes agrupaciones milicianas las benefició el apoyo masivo al proceso de paz de la sociedad en general; las críticas antes de la implementación no irrumpieron ni volvieron lenta la negociación pues no la desviaron del objetivo primario: llegar a acuerdos finales.

La ratificación del acuerdo en una cancha pública totalmente ocupada por habitantes, negociadores, medios de comunicación y funcionarios públicos confirma la envergadura del proceso y de cierta manera el interés de las personas; el interés pareció extremadamente favorable si se consideran los comentarios expresados por algunos de los presentes, específicamente los concejales de Medellín que presenciaron el evento. Esta visión halagadora y fraterna por parte de algunos políticos, aparte de darle la razón a todos aquellos que quisieran armarse para «autodefenderse», daba a entender que la moral institucional podría no distanciarse totalmente de la profesada por las milicias no revolucionarias y, por lo tanto, en mayor o menor medida compartían intereses similares: combatir la delincuencia o lo concerniente a ella. El halago a estos grupos por parte de algunos políticos locales, aparte de ser cuestionable, fue peligroso pues presentaba de manera positiva este tipo de fenómenos que buscaban combatir la delincuencia, pero lo hacían desde formas ilegales y desproporcionadas dentro del marco legal-institucional.

Las milicias analizadas buscaban enfrentar, mermar o erradicar conductas que normalmente han sido condenadas por la ley: los vagos, ladrones, viciosos, prostitutas y delincuentes comunes en general. ¿Es quizás por esto, que las milicias populares no revolucionarias no fueron enemigos acérrimos de las instituciones oficiales? No es posible dar respuesta a esta pregunta, cuestión que implicaría otro escrito.

Por último, el Acuerdo Final se debería analizar desentrañando las posibles particularidades de los diferentes capítulos: I, III, IV y V, los cuales se pueden catalogar de cierta manera como comunes pues conciernen a los aspectos orientados hacia las comunidades afectadas por la violencia, a la reinserción de los ex milicianos, a temas jurídicos y la protección para una adecuada reincorporación. Estos aspectos no son totalmente ajenos a los procesos de paz en general, ni fueron hitos para destacar por su ejecución pues no constituían esfuerzos o cambios dramáticos en el sistema político para llevarlos a cabo. A pesar de lo anterior, no hubo un cumplimiento total en la ejecución de estos compromisos, lo que da lugar a una crítica profunda pues estos capítulos comprendían una serie de mejoras de las condiciones sociales y de infraestructura de los barrios nororientales. Además del incumplimiento generalizado, de estos capítulos se destaca que en la implementación también haría parte la Iglesia por medio de la Pastoral Social, de modo que el papel eclesiástico no se limitó a una tutoría moral en las negociaciones, también asumieron responsabilidades que aportaban al interés social de las comunidades.

El capítulo II llamado «Normalización de la vida ciudadana» fue, sin lugar a duda, la excepción y uno de los compromisos que más opiniones generaría de este proceso de paz. Para comenzar, los Núcleos de Vida Ciudadana pactados, cuya responsabilidad era de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, no se construyeron; por otro lado, la creación de una cooperativa de seguridad fue, para algunos críticos, una pérdida del monopolio de las armas en manos del Estado, sin embargo, habría que cuestionar cómo concebía el gobierno nacional esta nueva agrupación armada legal.

Es posible comprender Coosercom como una forma de aprovechamiento del fenómeno miliciano por parte del Estado, ya que este no contaba, según algunas opiniones, con la aprobación suficiente para entrar con su institución oficial de control urbano (la policía) en los barrios de la zona nororiental. Esta hipótesis puede sustentarse si se tiene en cuenta que los intereses milicianos

y estatales no eran totalmente opuestos en términos de control social, y por lo tanto podría pensarse que esta cooperativa allanaría el camino para que posteriormente se insertara la estatalidad en términos de seguridad. Fue una ventana de oportunidad que el Estado pudo tener para buscar establecer un control más directo y legal en estos barrios. Lo anterior es pensado desde una perspectiva «ideal» del Estado que se reinventa, se adapta para expandirse e intenta volverse más «homogéneo» en términos de seguridad en los territorios donde actuaba. Sin embargo, esta idea puede ser cuestionada debido al poco interés estatal frente a las disputas internas y asesinatos entre milicianos. ¿O el Estado dejó que estas agrupaciones se eliminaran entre sí para suprimir estos actores tan problemáticos? Es una posibilidad y también es bastante cuestionable que haya pensado que una organización prácticamente limitada a servicios de seguridad iba a solventar problemáticas de base como la violencia que se genera y alimenta por múltiples situaciones y problemáticas sociales.

Por otro lado, a las agrupaciones milicianas también se les abrió una ventana de oportunidad (crear Coosercom) para conservar el control del territorio de la zona nororiental y parte de la noroccidental, al oficializar y legalizar una presencia que habían establecido a través de sus acciones en el tiempo. El principal objetivo que se habían trazado no fue derrumbado por el acuerdo de paz, por el contrario, se vio fortalecido e inclusive financiado por el Estado colombiano.

El interés de las milicias y el gobierno en la funcionalidad de Coosercom suponía beneficios para las dos partes (y para quienes representaban) y por lo tanto es el acápite que más desarrollo tuvo. En contraste, la favorabilidad política del capítulo VI no dejó resultados positivos ya que los milicianos que aspiraron al Concejo no fueron elegidos en la circunscripción especial, tampoco fueron creadas organizaciones sociales fuertes, entre ellas la acordada Fundación para la Convivencia Ciudadana. En conclusión, es posible afirmar que este acuerdo de paz no se caracterizó por lograr avances en la búsqueda de representación política real, ni por el

cumplimiento de la ejecución de las temáticas sociales pactadas; paradójicamente se suponía que lo anterior era uno de los motivos de las milicias para entrar a negociar.

Los grupos milicianos que hicieron parte del proceso de paz con el gobierno nacional se podrían considerar híbridos y, por lo tanto, expresaban un maridaje entre actor político y grupo delincencial. No basta con que las agrupaciones armadas promulguen discursos y supuestos proyectos políticos para entrar en un proceso de paz, es necesario que se planteen verdaderos intereses, acciones y proyectos en beneficio de los habitantes de las zonas en las que operan para que así puedan negociar y lograr pactos positivos y ejecutables. Hay una clara certeza de la trayectoria política de los que fueron líderes milicianos, sin embargo, las acciones delincuenciales eran frecuentes en las bases de las agrupaciones. Si bien una agrupación armada puede ser representada por líderes preparados, esto no garantiza que la mayoría lo sean y, aún menos, que se comporten de acuerdo al ejemplo de liderazgo.

El resultado de este proceso fue un fracaso en términos de reincorporación pues casi 200 de los desmovilizados murieron por guerras internas debido a la mezcla inadecuada de actores, aglutinados como si fueran uno sólo con las mismas características. Por otra parte, los diferentes niveles estatales e institucionales absortos en otras tareas permitieron que los exmilicianos se asesinaran, se disputaran la cooperativa como un botín y no se interesaron por los otros componentes de lo pactado, lo que en realidad sí era benéfico para las comunidades invisibilizadas y más afectadas por la violencia. Habría que preguntarse por qué los distintos niveles gubernamentales no se interesaron por el proceso.

Referencias bibliográficas

- Arcos, A. (2005). *Ciudadanía armada: aportes a la interpretación de procesos de defensa y aseguramiento comunitario en Medellín: el caso de las milicias populares*. (Trabajo de investigación para optar al título de Magíster en Ciencia Política). Medellín: Universidad de Antioquia.

- Bonilla, W. (1996). Conflicto urbano y procesos de paz Medellín 1990-1995. Balance y Perspectivas. En: Instituto Popular de Capacitación. *Derechos humanos y solución de conflictos: perspectivas* (pp. 7-109). Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Caraballo, V. (2013). *Órdenes locales, acuerdos de paz y presencia diferenciada del Estado. Negociación con las Milicias Populares de Medellín*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ceballos, R. (2000). Violencia reciente en Medellín: una aproximación a los actores. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, (29), pp. 1-25.
- CNMH. (2015). *Limpieza Social: Una violencia mal nombrada. Limpieza social. Una violencia mal nombrada*. Bogotá: CNMH – IEPRI.
- Concejal de Medellín. Alberto Piedrahita Muñoz. (1994). *Acta N° 125*. Medellín.
- Concejal de Medellín. Álvaro Quintero Sepúlveda. (1994). *Acta N° 125*. Medellín.
- Concha Sanz, T. (2001). El Caso de las Milicias o Acuerdo de Santa Elena. En: Daza, Ana (Editora.). *Experiencias de intervención en Conflicto Urbano Tomo I* (pp. 213–219). Medellín: Alcaldía de Medellín.
- El Colombiano. (1993, febrero 09). “Empeñados en negociar”: Milicias Populares.
- El Colombiano. (1994a, marzo 17). Sí somos representantes de nuestra comunidad.
- El Colombiano. (1994b, febrero 11). El martes se firma acuerdo, otro sector de las milicias entrará en los diálogos.
- El Colombiano. (1994c, febrero 15). Hoy se firma acuerdo con las milicias.
- El Colombiano. (1994d, febrero 26). Bloque Miliciano reafirma su respeto por el proceso de paz.
- El Colombiano. (1994e, mayo 26). Hoy se desmovilizan 650 milicianos “La paz exigen acciones concretas”.
- El Colombiano. (1994f, agosto 2). La comunidad debe apropiarse del proceso.
- El Colombiano. (1994g, septiembre 6). Sugirió Jorge Orlando Melo “Más Apoyo estatal para exmilicianos”.
- El Tiempo. (1993a). LA LEY DE LAS MILICIAS. Recuperado el 27 de enero de 2019, a partir de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-178478>
- El Tiempo. (1993b, julio 25). Diálogo con milicianos: paz para Medellín. Recuperado a partir de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-177630>
- El Tiempo. (1994a, febrero 15). 400 Milicianos negocian la paz. *Bibiana Mercado y Orlando Restrepo*.
- El Tiempo. (1994b, febrero 16). Sellado pacto entre Gobierno y Milicias: Desmovilización se cumplirá el 8 de marzo.
- El Tiempo. (1994c, octubre 13). Exguerrilleros, de las armas a las plazas.
- Fernández Andrade, R. (1994). ¿Qué está en juego en el actual diálogo con las Milicias Populares en Medellín? *Desde la Región*, (14), pp. 5-8.

- Giraldo, J. y Mesa, J. (2013). Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, (77), pp. 217-239.
- Jaramillo, A. M. (1994). *Milicias populares en Medellín. Entre la guerra y la paz*. Medellín: Corporación Región.
- Jaramillo, A; Villa, M. y Ceballos, R. (2001). Actores recientes del conflicto armado en Medellín. En: Sousa Santos, B y García Villegas, M. (Eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia Tomo II* (pp. 423-458). Bogotá: Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra; Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Jaramillo, C. E. (1996). Las milicias de Medellín. Reflexiones iniciales sobre el proceso de negociación. *Colombia Internacional*, (36), pp. 9-15.
- Martin, G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado 1975-2012*. Bogotá: Planeta.
- Medina, G. (2006) *Historia sin fin. Las milicias en Medellín en la década del 90*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Mejía, S. (2016). *Milicias populares en la ciudad de Medellín. Una mirada coyuntural y discursiva desde la prensa escrita (1984-1994)* (Trabajo de grado para optar al título de sociólogo). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Nasi, C., y Rettberg, A. (2005). Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente. *Colombia Internacional*, (62), pp. 64-85.
- Observatorio de Paz y Conflicto (2015). *DDR y construcción de paz. Conceptos y prácticas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Paz, L. y Valencia, G. (2015). Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. *Estudios Políticos*, (46), pp- 263-282.
- Red de Solidaridad Social (1999). *Acuerdos de Paz*. Bogotá: Programa para la Reinserción.
- Salazar, A. (1994). Tras el espectáculo...el verdadero compromiso de la paz. *Desde la Región*, (16), pp. 8-12.
- Salazar, A., Costelo, P., y López, N. (1998). *Memorias, de la historia y el proceso de paz de las milicias populares de Medellín*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Tellez, A. M. (1995). *Las milicias populares. Otra expresión de la violencia social en Colombia*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Turriago, G., y Bustamante, J. M. (2003). *Estudios de los procesos de reinserción en Colombia. 1991-1998*. Bogotá: Alfaomega.
- Villarraga, Á. (2009). *Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Tomo III. Diálogos con la CGSB*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.

Narrativas de mujeres en las Milicias Populares: de la colaboración a la clandestinidad y la organización

Angie Tatiana Valencia *

Podríamos decir que una conjura del olvido cae sobre las mujeres desde las propias historias insurgentes hasta la propia historia oficial del país. Todavía son silencio o, en el mejor de los casos, figuran como creación de otros; muy pocas veces se presentan con su propia palabra.

María Eugenia Vásquez, 2000.

Este texto analiza la participación de las mujeres en las Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP) y las Milicias Bolivarianas (MB), que operaron en la zona nororiental de Medellín, entre 1990 y 1994. Específicamente se concentra en los momentos previos y posteriores a la firma del acuerdo de paz de estos grupos con el Gobierno Nacional en 1994.

El rescate del lugar de las mujeres en el fenómeno miliciano retoma las discusiones teóricas sobre estos grupos (Ceballos, 1998; Franco, 2006; Tapias, 2001; Mejía, 2016) y los aportes de diferentes estudiosos para su comprensión, la de sus problemas internos, las dinámicas delincuenciales e ilegales que marcaron su hacer, y la pérdida de legitimidad en los lugares donde desplegaron su accionar.

* Antropóloga de la Universidad de Antioquia. Este capítulo es el resultado del trabajo de grado titulado *El otro rostro de las Milicias Populares: narrativas de mujeres en las Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP) y Milicias Bolivarianas (MB) (1990-1994)*, desarrollado en el pregrado de Antropología de la Universidad de Antioquia. angie.valencia@udea.edu.co

En un primer momento, los grupos milicianos tuvieron la intención de subsanar necesidades básicas de los pobladores, creando condiciones de convivencia y de defensa a través de la denominada «limpieza social», en las que se combinaban características de grupos vigilantes y justicieros, influenciados por la ideología guerrillera.¹ Sin embargo, en su desarrollo, los diferentes grupos no siempre se identificaron y siguieron las ideas insurgentes, sus acciones no se diferenciaron de las de otros grupos delincuenciales (tales como asesinatos selectivos, y tortura que, en gran medida, comenzaron a minar la confianza de la población) y usaron una violencia desmedida para obtener y conservar el poder barrial.

Esto desembocó, finalmente, en un proceso de negociación *sui generis* para la historia de la ciudad y del país. En este proceso, se transitó del ejercicio miliciano de seguridad y «limpieza social» a la creación de espacios organizativos y políticos, encabezados mayoritariamente por las mujeres, quienes descubrieron el otro rostro miliciano.²

La trayectoria de las mujeres en las milicias ha sido poco estudiada, las narraciones de habitantes, ex milicianos y de la literatura académica está afectada por la ideología patriarcal, en ellas se advierte una participación indirecta y son consideradas sólo como novias y amigas de los hombres que pertenecieron a las

1 Para Manuel Alonso Espinal (2007) y Astrid Mireya Téllez (1995) las milicias populares se vieron influenciadas en sus inicios por expresiones y discursos de grupos guerrilleros en torno a la toma deliberada de los territorios. Estas nociones fueron traídas por ex militantes de grupos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Sin embargo, las milicias no siguieron de lleno las propuestas de proyectos revolucionarios, ni se articularon a las guerrillas, más bien su carácter fue societal, es decir, por parte de personas del común que se organizaban en contra de crímenes cometidos por bandas y delincuentes en los barrios.

2 Las milicias populares protagonizaron iniciativas comunitarias como comités vecinales, bingos, colectas, procesos de autoconstrucción, entre otras. Según Gerard Martín (2014), establecieron lazos con concejales y otros políticos consiguiendo apoyos para obras como la apertura y pavimentación de vías, designación de maestros, dotación para escuelas, puestos de salud, juegos, canchas deportivas. Estas acciones estuvieron encabezadas mayoritariamente por mujeres, quienes se ganaron la confianza en los procesos de mejoras barriales. La violencia desmedida en los diferentes barrios de la ciudad bifurcó el objetivo miliciano dirigido a subsanar las condiciones de vida de los habitantes; jóvenes y mujeres buscaron este objetivo, pero a partir de acciones comunales, grupos juveniles, la iglesia y proyectos institucionales.

milicias, lo que distorsionó el papel que cumplieron como gestoras de espacios sociales y militares.

Las lecturas que recrean la historia de la ciudad y contextualizan el conflicto armado hablan en voces masculinas. El rol de las mujeres en el fenómeno miliciano aún no se registra en la literatura de forma sistemática, lo que abre una pregunta sobre el lugar de las mujeres en la violencia urbana³ y sobre las reflexiones que se pueden derivar de los estudios de género. Analizar a las mujeres en los grupos milicianos o en la violencia en general, es volver lo silenciado del acontecimiento en un lugar en la memoria, implica el reto de esparcir los recuerdos femeninos en la memoria colectiva, con el propósito de radicalizar toda historia masculinizada y hegemónica que domina distintos espacios.

Por otra parte, las investigaciones sobre las mujeres en los contextos de guerra en Colombia son relativamente nuevas. Apenas en el 2005 emergieron reflexiones acerca de la creciente vinculación de mujeres al conflicto armado, ya fuera como combatientes o víctimas, lo que despertó la atención de una mirada de género en los contextos de violencia colombiana. Según investigaciones de Yoana Fernanda Nieto y Luz María Londoño (2006), en Colombia la participación de las mujeres en la guerra es significativa:⁴ interpretan de manera diferente la guerra y asumen posiciones diversas frente a ella, mostrando una mayor o menor fortaleza para afrontar sus consecuencias.

Las mujeres en el fenómeno miliciano realizaron una ruptura en el orden establecido, generaron una disposición al cambio, ya que enfocaron sus deseos y pensamientos en relación al proyecto

3 Alonso Salazar publicó en 1993 el libro *Mujeres de Fuego*, en el que presenta la vivencia de mujeres en la violencia de la ciudad a partir de testimonios periodísticos. Aunque menciona algunas historias de la participación de mujeres en las milicias populares, no logra profundizar en el fenómeno.

4 Yoana Fernanda Nieto y Luz María Londoño (2006) apuntan que la participación de las mujeres en la guerra no se redujo exclusivamente a la mirada conservadora en su desempeño como madres o esposas, si no que hicieron parte de las filas de los ejércitos desde su fundación, ejercieron funciones logísticas, educativas, campañas solidarias, fueron comisarías políticas, lograron hacer parte en órganos importantes para la toma de decisiones de las organizaciones armadas, aportaron ideológicamente, tuvieron el mando como oficiales y llegaron a participar como negociadoras de paz.

de vida, la familia y el bienestar comunitario, mientras los hombres encarnaron la figura del heroísmo individual interpuesta por dinámicas propias de la guerra, lo que derriba el discurso tácito de que la guerra la ejecutan y experimentan sólo los hombres, mientras las mujeres ocupan el lugar de colaboradoras o espectadoras pasivas. En esta medida, es importante afirmar que hombres y mujeres vivieron de forma diferencial el proceso miliciano, en tanto las mujeres no realizaron el mismo trabajo que los hombres, no por su incapacidad, sino por sus diferentes intereses.

Se propone la memoria y el género como estrategias metodológicas que apuntan a reconstruir parte de la experiencia de las mujeres. El uso de la memoria colectiva⁵ en pobladores, ex milicianos, ex militantes del Movimiento Bolivariano de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), funcionarios y mujeres, permitió reconstruir la trayectoria de sus pasos. La pregunta por las milicias populares les generó varias sensaciones, entre las cuales se pudo percibir desconfianza, nostalgia y sensibilidad. Para muchos, los recuerdos siguen intactos por la importancia que cobraron las milicias en el desarrollo de sus vidas, por las amistades o el cariño que construyeron en sus relacionamientos y por la esperanza de un cambio, aspecto surgido de manera insistente e inconsciente en el ejercicio del recuerdo.

Sin embargo, la memoria es un campo complejo. El trabajo de campo mostró que las voces masculinas siempre están presentes, mientras el silencio de las mujeres es por lo general permanente, lo cual tiene varias explicaciones. Para las mujeres, el silencio tiene una finalidad estratégica, les permite pasar desapercibidas en el presente, ya que su deseo fue dejar atrás los sucesos violentos y continuar con sus vidas. Ante la pregunta de si se consideraban milicianas, algunas de las mujeres consultadas no se identificaron

5 Se habla aquí de memoria colectiva porque, aún cuando se partió de elementos propios de la memoria individual, estos recuerdos se articulaban a vivencias más amplias, relacionadas fundamentalmente con las historias del poblamiento de los barrios y el accionar de los grupos armados. Así pues, la memoria colectiva consiste en la posibilidad de reconstruir la historia de un mismo lugar en un periodo de tiempo determinado, a partir del tejido de múltiples voces escuchadas en el trabajo de campo.

con aquel pasado, algunas lo negaron y la respuesta se enfocó en la moralidad, es decir, los actos de muerte y las malas acciones de los grupos, arrojaron en su recuerdo una negativa: ser la responsable o contribuir a la violencia no es un panorama aceptable en la colectividad o en la esfera familiar por la sanción moral que carga.

De este modo, el silencio profundo también encierra un sin fin de emociones y motivaciones, ya sea el temor a las represalias, la dificultad de asumir la verdad, la atribución de responsabilidad o ver la realidad; la guerra irrumpe y fractura en muchos casos el proyecto familiar o el deseo de un proyecto de vida, ya que la violencia tiene efectos que muchas veces no contemplamos en la interacción con las personas.⁶

El silencio también estuvo relacionado con una de las formas de actuación de los grupos milicianos: la clandestinidad. Dejar atrás la participación en grupos armados significó para muchas personas, permanecer y comenzar de nuevo en diferentes lugares. En suma, reflexionar sobre la clandestinidad como eje permitió comprender, por un lado, que esta práctica estuvo asociada, en un principio, con la seducción y la información que podían obtener las mujeres como compromiso y entrega al proyecto miliciano en medio de la guerra; por otro lado, permitió la preservación de la vida de aquellas mujeres, sobrevivir, transfigurarse a través de los años y llevar ideas del proyecto miliciano para gestionar mejoras y la organización de lo barrial en conjunto con otras iniciativas sociales e institucionales.

Mujeres en las Milicias Populares

Entre 1989 y 1990 aparecen las primeras manifestaciones de milicias en la ciudad, fenómeno que se extendió por las laderas y barrios periféricos, en los que el Estado no tenía mayor incidencia

6 Los efectos pueden reflejarse en modalidades de victimización concretas, como desplazamientos, violencias sexuales, castigos, amenazas, entre otras. Pero también se ven reflejados en estigmatizaciones y formas de aislamiento y de sanción moral a las personas. El silencio, además, tiene que ver con formas de tramitar el pasado, lo cual es analizado ampliamente por la antropóloga Ludmila Catela Da Silva (2004).

o, según el discurso miliciano, estaba ausente. Con apoyo popular, buscaban tomar diferentes territorios mediante acciones que, en un principio, podrían catalogarse como de «justicia» privada, y conformar redes armadas urbanas, negociando con bandas criminales o con otras milicias. Según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, *Medellín: memorias de una guerra urbana* (2017), en las décadas de los años ochenta y noventa se registraron 13 grupos milicianos en el Valle de Aburrá, los cuales regulaban, autorizaban y resolvían conflictos cotidianos, establecían tributos y reclamaban la satisfacción de necesidades y de derechos individuales y colectivos de los pobladores, con la insignia de la seguridad como paz duradera.

En un comienzo, estas milicias fueron apoyadas y alimentadas por ideas de grupos guerrilleros como el ELN, el EPL, el M-19 y las FARC, quienes creían que para la toma del poder también era necesario controlar los espacios urbanos. La génesis y trayectoria de las milicias fue diversa: en la zona nororiental de Medellín, principalmente en las comunas 1, 2 y 3, se fortalecieron y extendieron las MPP y las MB, dos grupos de diferente índole, los cuales hicieron presencia entre 1990 y 1994.

Las MB correspondieron a lineamientos de las FARC, buscaban la toma del poder por la vía armada, dándole continuación al proyecto guerrillero en las ciudades. Las MPP eran grupos independientes, sin una organización política clara ni una estructura superior a la que estuviesen subordinadas; aunque en sus inicios tuvieron varios líderes que llegaron del ELN, no desarrollaron las ideas de este grupo insurgente; se fortalecieron de manera independiente con la participación de vecinos y habitantes del común, quienes se unieron en la defensa de sus barrios con operaciones militares y trabajo social.

En las historias que con gran fuerza simbólica cuentan los pobladores, las acciones de los grupos milicianos tienden a considerarse heroicas. El relato oral es protagonizado por héroes o acciones increíbles, por imágenes de salvadores, protectores y justicieros, que generaron empatía y respaldo en la gente porque

enfrentaron problemáticas barriales como la delincuencia común, las violaciones, los atropellos a las comunidades y, sobre todo, la prevalencia de los combos.

Las milicias populares se caracterizaron por el robo a bancos, a empresas que surtían de víveres a las tiendas de los barrios, por la «vacuna» o extorsión. En un principio, su comportamiento con los pobladores era empático y disponían de un aire de legitimidad. En esa medida, la confianza y cierta clandestinidad por el uso de la capucha o las estrategias de movilidad en las zonas, les permitió relacionarse y cristalizar una imagen de «salvadores» y construir historias magníficas entre los habitantes de los barrios, pues fueron ellos los que llegaron, de forma clandestina y luego pública, a darle solución a los problemas de la vida cotidiana de la gente.

El control territorial, cuadra a cuadra, fue característico de la acción de estos grupos en sus primeros años. Tal como narra el CNMH (2017),

El proyecto miliciano tuvo un crecimiento vertiginoso a comienzos de la década de los noventa, de forma que el experimento iniciado con un solo grupo en 1988 se multiplicó. La trayectoria de las MPPP ayuda a entender los alcances de este proceso expansivo. Entre 1989 y 1992 hicieron presencia en los barrios populares Santo Domingo, Granizal y Santa Inés. Luego llegan a barrios más lejanos como El Picachito y 12 de Octubre, en la comuna noroccidental, y la Floresta y 20 de Julio, en la zona centro occidental. Parecía que las milicias no encontraban grandes obstáculos a no ser por la resistencia de bandas que impidieron su ingreso o se enfrentaron hasta ser derrotadas. En este punto se optó por establecer pactos para convivir en el territorio (p. 131).

El relacionamiento entre grupos milicianos y mujeres se generó y fortaleció dentro de la vida barrial. Los milicianos fueron amigos, hermanos, familiares y novios de muchas de las mujeres que luego harían parte de los grupos. Aunque la estructura armada estuvo compuesta mayoritariamente por hombres, las mujeres comenzaron a participar en estrategias de movilidad de los milicianos, quienes, para no ser detectados o atrapados por la policía, tuvieron distintas viviendas, es decir, llegaban a casas de diferentes familias que

les brindaban comida, techo, lavado de ropa y les guardaban municiones y armamentos.

Las mujeres se insertaron en la vida miliciana por tres vías. La primera, por convicción en el accionar del grupo miliciano y en su ejercicio militar; por ello se vincularon a actividades de vigilancia, a la guarda y porte de armas; por una decisión propia entran al grupo y ayudan en la ejecución del orden barrial a partir de mecanismos de violencia.

La segunda fue la vía política, por la identificación con las ideas del bien comunitario impartidas por el grupo. Realizaron funciones que acercaron y generaron confianza a la población, emprendieron acciones solidarias como el convite, la colecta, la recreación con niños, o la creación de grupos de estudio, artísticos, culturales, entre otras.⁷ Si bien en las narrativas de varias mujeres se reconoce su condición de enlaces y su incidencia para que algunos jóvenes hicieran parte de estos grupos en actividades militares o políticas, también se aclara que algunos jóvenes tomaron la decisión de ingresar en algunos frentes guerrilleros al conocer a fondo la estructura y la relación que las milicias tejían con grupos insurgentes, particularmente en el caso de las MB.

La tercera fue la relación emocional que tuvieron con los hombres. Para los milicianos y muchos pobladores, las mujeres se convirtieron en compañeras o amigas. Como lo expresa un ex comandante miliciano:

Lo que me gustaba a mí era el poder que tenía uno pa' mandar y uno poder decir «la quiero a usted, la quiero a usted, o las quiero a las tres». Y uno se aprovechaba porque a las niñas en ese tiempo les gustaban los comandantes, los que tenían el poder, es tanto que uno no tenía casa propia, todas las casas eran de nosotros. Las mujeres cumplían la misma función que los hombres, además eran las novias, las escoltas de los hombres, los hombres que teníamos una preparación ideológica

7 No necesariamente lo militar tuvo correlación con lo político, no todas las mujeres tenían los mismos intereses, para muchas la violencia no era algo aceptable. Adentrarse en la violencia era asumir riesgos para la vida familiar ya que muchas de ellas eran las encargadas del cuidado de hijos y padres.

nos aprovechamos de su inocencia, eran niñas iletradas e inexpertas. Lo miliciano era una moda, para ellas ser milicianas era escapar de la pobreza y nosotros teníamos que cuidarlas (Ex comandante de las MPP, zona nororiental, comunicación personal, 2018).

Sin embargo, las mujeres significaron más que eso. Las narraciones de los hombres son contradictorias, pues en sus discursos mostraban que ellas iban más allá, reconocían su participación permanente y admitían que su voluntad traspasó los vínculos netamente amorosos o afectivos. Fueron la unidad, el puente para que estos grupos permanecieran y se desarrollaran en comunidad; servían de «carritos», apoyaban lo militar, organizaban a la comunidad y garantizaban sus necesidades básicas y de cuidado. Esto hizo que su vínculo y el de sus familiares fuera el sostén para la consolidación del fenómeno miliciano. Algunas mujeres escalaron dentro de la estructura armada, alcanzaron a ser comandantes, ganaron un estatus dentro de dicha estructura y tuvieron que competir constantemente con los hombres en aras de ganar su respeto, ya que la confianza la obtenían de la gente.

La mezcla entre la protección de los suyos y la consideración del futuro, les permitió a varias mujeres milicianas sobrevivir. En sus narraciones, las mujeres manifestaron que principalmente el amor y la preocupación por el cuidado, sobre todo el de sus hijos (algunos tenidos con milicianos), explican que ellas siguieran vivas. Por otro lado, a partir de las entrevistas, se establece que la figura del hombre en las milicias era resaltada como la del defensor que puede brindar seguridad respecto a la violencia y el que aparece en el escenario público, mientras que las mujeres son relegadas a una dimensión emocional, a la condición de compañeras o amantes, lo que desvirtúa su participación real.

Rita Laura Segato (2003) define esta situación como una distinción jerárquica, la condición de género habla de relaciones de oposición y constituye «la forma elemental de alteridad. El orden de la estructura que organiza los significantes de la vida social es de “naturaleza patriarcal” y el orden patriarcal es, por

definición, jerárquico y controlado por la presencia del poder simbólicamente encarnado en la figura del padre» (p. 58). Por lo que la situación entre mujeres y hombres dentro de una estructura social está anclada a una matriz heterosexual, el poder tiene la visión generalizada sobre la autoridad, el portador de la ley, el juez como organizador de la vida social que por excelencia tiene rostro masculino. Para Rita Laura Segato (2003) «la naturalidad es que los hombres usurpen el poder que tiene lo femenino para garantizar el tributo o la sumisión, domesticidad, moralidad y honor» (p. 154).

El hombre dentro de la estructura patriarcal que reviste el mundo es el que debe ejercer el dominio y es, de esta forma, como la reproducción del mundo masculinizado se inserta en la estructura de las personas. Este hecho enmarca la experiencia que tuvieron las mujeres en el proceso miliciano. Las contradicciones en los relatos de los entrevistados estaban dadas por la posición que, como hombres, tenían en la guerra, en la que se reproduce la idea del hombre como protagonista, el que ejerce la violencia y nada más.

Para Vladimir Caraballo (2006), las milicias «terminarían sucumbiendo a los liderazgos individuales que resquebrajarían a la organización. Los abusos contra la población, la ausencia de claridad en las reglas establecidas» (p. 250) y, sobre todo, la adopción por parte de muchos jóvenes, de las prácticas heredadas del narcotráfico, terminaron socavando al final la idea de lo popular e instauraron valores centrados en el ascenso social, propiciaron las rencillas personales y el afán de opulencia.

Este conjunto de relaciones desentraña la forma como los hombres relatan a las mujeres, les dan cuerpo y las van haciendo parte de las historias. En esas narrativas, se trata de un conflicto de hombres y para hombres, ya que todo el discurso de la guerra tiene una estructura patriarcal. Para Angélica Bernal (2000), existe una división pública y privada, la historia se cuenta de tal forma que las mujeres casi no aparecen en campos de batalla, sólo están de forma indirecta desarrollando roles asignados socialmente:

En la teoría de la guerra se considera, de entrada, la división pública privada, fundamento de la asignación de roles: las mujeres en la esfera de lo privado, en el hogar, cuidadora de esposos e hijos; los varones en el espacio público, encargados de la economía y de la política y por supuesto de la guerra. Los hombres siempre aparecen como actores directos, las mujeres, por el contrario, han servido como botín de guerra, instrumento para debilitar al enemigo, medio de pago de intercambio y protectores de la vida de los guerreros (p. 13).

De esta manera los hombres reconocen a las mujeres en el ejercicio miliciano y las consideran elemento clave para el desarrollo de la milicia, pero, a la vez, no logran identificarlas en su jerarquía de mando; esto tiene que ver con los liderazgos que podrían describirse como la expresión del deseo masculino de figurar en las situaciones de forma heroica. La sociedad tiene el imaginario de esta figura como el que puede y tiene los medios para trascender a la historia, es el hombre fuerte, visceral, dispuesto a matar y a morir.

Para los hombres milicianos, el segundo plano de la mujer correspondía, en la cotidianidad, al juego de la estética en la guerra, es decir, en el campo siempre se imponen maneras de ser, de vestir, de llevar el cabello, la barba, de comportarse, etc. Y en ese campo las mujeres permitieron la seguridad, de ahí se destaca su rol de «carritos», que consistía en pasar armas de fuego de un lugar a otro, o de «cuidadoras» de los hombres o de asistencia en operativos, ya que para los hombres las mujeres eran más discretas y buscaban salvaguardar la vida.

Por otro lado, se visualiza una estructura distinta a partir de lo que piensan y creen algunos ex integrantes de las MPP. Las narrativas son difusas en torno a la consideración del papel de las mujeres por varios motivos. Lo primero, tiene que ver con el crecimiento rápido de la organización, lo que generó una diversidad en la composición del grupo: jóvenes, hombres de familia, vecinas, mujeres cabezas de hogar, comerciantes, muchas personas se fueron involucrando de diferentes formas, bien fuera como colaboradores e informantes, o como integrantes en armas, lo que ocasionó una milicia no

formada y dedicada a la «limpieza social».⁸ Es decir, no tenían una ideología clara, y la falta de una visión crítica en torno a lo que estaba aconteciendo, no permitió redefinir las relaciones entre hombres y mujeres en la vida cotidiana. Las acciones milicianas parecieron entonces el eterno retorno de proyecciones insurgentes combinadas con autodefensas, incertidumbres e intercambios con dinámicas locales.

Lo segundo tiene que ver con la visión de futuro. Si bien las MB fueron persistentes en su idea de la toma del poder, en darle continuación al proyecto guerrillero en las ciudades, estas milicias perdieron el norte y terminaron, como muchos jóvenes, «sin una visión más allá de sus narices», como lo menciona un ex comandante de las MPP. Una violencia escalonada que para Vilma Franco (2002) consistía en «el tejido del monopolio de las fuerzas por parte de los actores enfrentados que racionalmente reorganizaron con diferentes mecanismos formas de privatización de las funciones de defensa y seguridad en los espacios urbanos, que correspondían teóricamente al monopolio del aparato de Estado» (p.68).

Esto desembocó en una fragmentación de las milicias, que ocasionó su desdibujamiento, lo que da lugar al tercer motivo: la facilidad que tuvieron otros grupos armados, sobre todo bandas y paramilitares⁹ para cohesionar esos jóvenes que iban quedando sueltos, a los que se les ofrecieron beneficios económicos y de estatus para ellos y sus familias. Vilma Liliana Franco (2006) alude a este hecho como:

8 En Medellín, en los años ochenta, la «limpieza social» se concentraba fundamentalmente en la eliminación de jóvenes, vendedores de droga, consumidores, ladrones, entre otros. Estos jóvenes, tal como lo muestra el CNMH (2017) fueron perseguidos y violentados bajo distintas modalidades. Con el paso del tiempo se entendió desde algunos sectores, que aquello denominado «limpieza» no era más que una forma segregadora y de exterminio social.

9 Después de la negociación con las milicias en 1994, hubo un escalamiento del conflicto armado en todo el país, que llevó a varios bloques paramilitares a las ciudades. En el caso de Medellín, la llegada de los bloques Metro, Cacique Nutibara y Héroes de Granada, ocasionó la vinculación de muchos jóvenes de la ciudad, así como alianzas con bandas históricas como La Terraza.

La despolitización de los grupos milicianos, que abogaba una guerra contrainsurgente y que se relacionaba con las estrategias de choque y reorganización de los combos, las alianzas con el narcotráfico y las instituciones gubernamentales, lo que enardeció el escenario de la representación soberana, el dominio territorial y el control institucional que como imagen le ofreció a la ciudadanía las armas como ejercicio de dominación donde los hombres se sitúan como perpetuadores legítimos, sumando que, a la par, era una de las opciones ofrecidas a la cantidad de milicianos que eran arrebatados de su contorno (p.27).

De esta forma, las mujeres fueron ganando terreno como «amigas» y «compañeras» con roles en el hogar; para luego ser parte de los milicianos rasos con funciones iguales a las de los hombres, pero con poca oportunidad de mando, lo que destaca su doble inserción en la milicia. Para otras como *Sandra*,¹⁰ las mujeres que apoyaron o hicieron parte del proceso miliciano se dedicaron, desde un inicio, a la promoción cultural y deportiva de los sectores que, consciente o inconscientemente, se convertían para ellas en objeto de un trabajo político. Consciente, en la medida que muchas ya sabían de la importancia de estos espacios y lo que los actores querían, mientras que otras sólo deseaban servir a la comunidad, preocupándose por el mejoramiento del barrio sin inmiscuirse en la coerción y acciones de violencia de estos grupos.

Resquebrajamiento y pacto de paz de las Milicias Populares

El proyecto de seguridad y la mejora en las condiciones sociales en los barrios fueron, en principio, lo que le permitió a los grupos milicianos consolidarse en las zonas nororiental y noroccidental. La guerra que tenían con las bandas delincuenciales, propagó el exceso de autoridad, acciones arbitrarias como el destierro, los asesinatos, las extorsiones y el control de los pobladores. Además de su escaso interés por lineamientos políticos, la imposibilidad de generar escenarios de participación, la prevalencia de los

10 Sandra, habitante de la Comuna 1, simpatizante de las MPP (Comunicación personal, 2018).

intereses individuales de milicianos que se entremezclaron con bandas y combos, el poco diálogo con las instituciones y el Estado, así como la violencia desmedida entre los diferentes actores, las fuerzas militares y la policía (F2, B2),¹¹ propiciaron la pérdida de su legitimidad y su rápida desintegración. En palabras del CNMH (2017): «Las milicias exacerbaban la lógica de la justicia privada, persiguieron decididamente a los delincuentes ajusticiándolos o desplazándolos, pero también se convirtieron en agentes del miedo en los territorios donde tenían presencia» (p. 191).

En 1994, ante este panorama, dada la situación de los habitantes en los barrios en que operaban y los resultados de sus acciones, las milicias decidieron acercarse al Estado para iniciar un proceso de paz; los grupos milicianos habían perdido su imagen de negociadores, jueces y verdugos policiacos (Villacinda, 2019), se encontraban en declive, por lo que plantearon un acuerdo a partir del cual pudieran mantener sus ideas iniciales de ayuda a la comunidad. El acuerdo pretendía dar soluciones a demandas comunitarias de infraestructuras y acceso a servicios, garantizar obras sociales, generar diálogos con el gobierno, además de recuperar su imagen deteriorada y, por otro lado, dejar que el Estado mostrara una nueva cara y recuperara su legitimidad entre la comunidad.

El acuerdo no fue del todo viable, en Colombia una desmovilización de grupos armados urbanos era una experiencia inédita. Carlos Eduardo Jaramillo (1994), ex consejero para la paz en ese momento, manifestó que la desmovilización era compleja, porque, por una parte, el gobierno no tenía experiencia, y por otra, el proceso de desmovilización era inviable, debido a que las milicias y sus miembros vivían, trabajaban y se relacionaban en los

11 Según el CNMH, entre 1984 y 1994, el F2 y el B2, organismos de inteligencia y seguridad del Estado, realizaron en la ciudad actividades bélicas, masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, asesinatos de miembros de ONG, líderes sociales y militantes de la izquierda. Estas agrupaciones se autodenominaban de «limpieza social», como Amor por Medellín, Mano Negra, Limpieza Total, Aburrá Tranquilo, Muerte a Jaladores de Carros (Majaca) y Asociación Pro-Defensa de Medellín, y buscaron someter e intimidar a sectores del Estado y de la sociedad que amenazaban sus intereses.

barrios y la ciudad, todo su contexto era urbano, razón de peso para imposibilitar un desarme efectivo.

El acuerdo fue dividido en tres fases: la primera contemplaba la seguridad en los barrios, la solución de la situación jurídica de los milicianos a partir de la ley 104 de 1993 de convivencia, con la que el Estado buscaba asegurar la vigencia del estado social y de derecho y convivencia ciudadana a partir de la interrelación Estado-comunidad-organizaciones, lo que implicó la participación de los propios milicianos. La segunda fase, contemplaba la favorabilidad política pues los milicianos pretendían tener representación en el Concejo y en las juntas de acción comunal. La última fase consistió en la creación de la Cooperativa de Seguridad y Vigilancia (COOSERCOM), avalada mediante un contrato de prestación de servicios de vigilancia y seguridad por parte del Fondo Metropolitano de Seguridad —Metro Seguridad—, del Municipio de Medellín; esto para que los milicianos que firmaran el pacto de paz y quisieran tener un empleo, se dedicaran a vigilar de forma legal las calles de los barrios populares en conexión con la policía. De esta manera, las armas fueron cambiadas, se les asignaron uniformes y se les dio un sueldo básico. La reincorporación a la vida civil pasó por la legalización de la violencia. En palabras de un integrante de las milicias y combos en Medellín:

La propuesta del desarme total llegó como un barco a la deriva, eso no se sabía qué rumbo iba a tener. La primera propuesta de desarme fracasó, esa la tuvieron tres grupos de milicias populares con el gobierno nacional por allá en el 94, se reunieron en Santa Elena y luego hicieron el evento por allá arriba en la cancha de Granizal, los milicianos ese día portaron una camisa verde y luego cedieron la capucha por un uniforme que después sería el mismo que los acabaría. El pacto les dio un trabajo en la cooperativa de seguridad, pero eso no acabó ninguna violencia, los milicianos lo que hicieron fue cambiar de bando y esa fue una de las cosas por las que otras milicias entrarían en conflicto, estaban siendo sapiados por los mismos, trabajando en nombre del gobierno, sin perder el mismo control de los barrios; ahora eran legítimos y engañados (Integrante de milicias y combos, comunicación personal, 2019).

El proceso de paz fue una manera estratégica de prolongar la violencia. El intento del desarme y la creación de una cooperativa al servicio comunitario, simplemente dejó entrever a unos milicianos trabajando para el gobierno local, realizando las mismas actividades de «limpieza» de forma legible y legal. El descontento de otros grupos milicianos amplió los enfrentamientos, hubo muertes masivas, traiciones y capturas de milicianos, otros optaron por la vida guerrillera, de forma que la falsa creencia de que la reintegración de los milicianos a la vida en sociedad se daría por medio de la cooperativa, fue el gancho para que el Estado obtuviera la seguridad y control que había perdido, es decir, la ventaja dentro de la disputa en el ordenamiento de las zonas 1 nororiental, zona 2 noroccidental y zona 3 centro oriental de la ciudad.

Varias fueron las instituciones, organizaciones y ONG que hicieron parte del pacto de paz, implementaron políticas de planificación zonal, programas de educación, formación laboral, proyectos productivos e inversión para el mejoramiento de infraestructura (placas deportivas, salones sociales, centros de salud y alcantarillado). El foco fueron los jóvenes, sin embargo, el no sostenimiento de los programas en el tiempo y el socavamiento rápido de las relaciones entre milicianos y pobladores, afectaron el pacto y limitaron las posibilidades de que tuviera un mayor impacto.

En cuanto al papel de las mujeres en la negociación, ellas sólo aparecen en las fotos, pero en los archivos no se nombran. Hay un vacío de información sobre el hecho, en los documentos oficiales no hay registro de los hombres y mujeres que hicieron parte del proceso, sólo aparecen de forma visible algunos jefes quienes tuvieron contacto con medios de prensa como *El Tiempo* y *El Colombiano*. Esto también tiene que ver con la forma como operaron, que implicaba clandestinidad y capucha, lo que les permitió pasar desapercibidas fuera de los barrios.

Las mujeres fueron nombradas por algunas personas que compartieron experiencias o tuvieron acercamiento con ellas:

En La Iguaná entraron milicias populares; las mujeres tenían el papel de vigilantes, campaneras y le avisaban a la gente cuando venía fuerza pública, cuando iban a hacer allanamiento, jugaron un papel de hombre. Ellos intentaron hacer muchas cosas como convites, festivales, integraciones, cursos de formación política y obligaban a la acción comunal a que prestaran el espacio. En el año 94 mujeres y hombres entran al proceso de Coosercom y allá en ese proceso de cooperativa pude mirar más de 24 o 25 mujeres. Yo ya trabajaba con el municipio de Medellín en la comuna nororiental, era director de una unidad de bienestar social y me tocó trabajar con Coosercom cuando estaban reintegrados y pude conocer, a toda esa gente la violencia los mató y a los que no, tuvieron que abandonar Coosercom y perderse (Líder social, comunicación personal, 2018).¹²

Los escasos estudios académicos sobre la experiencia miliciana, la dificultad para investigar actores del conflicto armado, los silencios y baches en la memoria de la gente de la época, han llevado a que el fenómeno miliciano sea un tema poco tratado; poco se habla de él, del que no se «dice», no se « nombra », ni se « sabe ». Sin embargo, las milicias populares a pesar de no contar con una ideología política clásica que las determinaran y unificaran, lograron confrontar, en cierta medida, la soberanía del Estado que, por su parte, se dedicó a crear una ciudadanía con programas traducidos en situaciones de ingobernabilidad e ineficiencia. Los barrios fueron el escenario de las disputas y la lucha por la fuerza, espacios para el ejercicio del poder. Las milicias lograron ser un rostro más en los órdenes locales y un intermediario en la violencia, y su transición a la paz la llevaron las mujeres con su participación en escenarios colectivos y en la labor social.

12 Líder social. Desde los 16 años ha participado en procesos comunitarios en la zona nororiental y en el barrio La Iguaná. Al momento de la entrevista su labor la desempeñaba con la fundación Provienda, una asociación que buscaba favorecer el desarrollo de programas de alojamiento, entendiendo la vivienda como un derecho fundamental y un factor clave para la integración social.

Las mujeres en la transición de la violencia: una apuesta por la vida

Las mujeres en los grupos milicianos tuvieron un interés marcado por recobrar la paz en los barrios, a partir de los escenarios de participación. Las mujeres que hicieron parte de estos grupos, como se expuso, se vincularon por diferentes motivos, algunas estuvieron, a la par de los hombres, en el mando de los grupos, operaron en el escenario político y militar, y otras se engancharon a las ideas de protección barrial, traídas por grupos independientes. La creencia en la idea según la cual los grupos milicianos representaban soluciones a las condiciones de vida en los barrios, permitieron su militancia, desarrollando roles de informantes, enfermeras, apoyo logístico, «carritos», trabajo comunitario, voceras, recreadoras, educadoras; papeles externos que no las involucraron de forma tan directa en acciones violentas.

También se vincularon a las milicias por la imagen que sembraron culturalmente aquellos grupos en los barrios, porque ocupar el lugar del miliciano o tener relación con estos era obtener un estatus, compartir espacios de esparcimiento, entablar relaciones de apoyo, mover a la gente y obtener información.

Es importante mencionar que las mujeres que no hicieron parte de la estructura armada miliciana también tuvieron cabida en las diferentes experiencias en que participaron tales grupos, por ejemplo, el proceso de paz y Coosercom, pues estos dejaron de ser espacios exclusivos para milicianos. Muchas recibieron la propuesta de trabajar en la Cooperativa, que ejercía control y vigilancia en las comunas 1, 2, 3 y 4 abarcando barrios como Santo Domingo, San Pablo, Guadalupe, Villa Niza, Aranjuez, San Blas, Jardín, La Honda, Las Granjas y Campo Valdés. Las mujeres y habitantes de esos barrios confluyeron, alimentando discusiones y proyecciones

sobre su desarrollo, en conjunto con los proyectos formativos y económicos que llegaron por parte del gobierno.¹³

La militancia de las mujeres en los grupos milicianos, así como su vinculación a Coosercom, potenció el apoyo logístico y la participación en los espacios de interacción entre milicianos y comunidad, brindó credibilidad y facilitó el acceso a los habitantes. La militancia femenina fue el elemento de conexión para el mejoramiento en los territorios.

El desenlace miliciano fue diverso, gran parte de los jóvenes fueron asesinados, otros no lograron desvincularse de la violencia y pasaron a hacer parte de otros bandos (combos, paramilitares), lo que los situó en la encrucijada de dinámicas de sobrevivencia o resistencia; otros, motivados por discursos, adhirieron a estructuras guerrilleras fuera de la ciudad, tal como les sucedió a algunas mujeres de las MB. Sin embargo, hubo mujeres que continuaron en la decisión de aportar a la mejora de los territorios, lo que dio paso al fortalecimiento de redes juveniles, corporaciones y juntas de acción comunal.

Tanto la militancia como la clandestinidad en las MB, implicaron grandes responsabilidades. El grupo, al estar conectado con la estructura guerrillera de las FARC-EP, proporcionó formación militar y política a sus integrantes para que realizaran tareas en la ciudad y algunas mujeres, por sus habilidades, recibían la propuesta de vincularse a los frentes guerrilleros o adherir al Partido Comunista clandestino, tal como lo relata Sara:

En el noventa yo hice parte de las milicias que instauraron las FARC-EP en la ciudad, entro por una persona muy cercana quien ya estaba en el proceso, nuestro trabajo en ese entonces era realizar acciones panfletarias y de pintas; nos diferenciábamos de otras milicias porque teníamos razones políticas, la idea era la toma del poder a partir del brazo armado y eso era la posibilidad de hacer posible la nueva Colombia. Por mis

13 El objetivo del acuerdo cooperativo pretendió el mejoramiento barrial a partir de servicios como: seguridad y vigilancia, formación y capacitación de jóvenes, ahorro y crédito, salud y servicios comunitarios que iban desde la recreación, guarderías hasta reciclaje de basuras, mejoramiento de calles, vías e infraestructura física de la comunidad.

intereses, habilidades y cualidades termino en el partido político, allí tuve formación académica y se me designa la tarea de realizar la creación de conciencia de los pueblos, en esa finalidad se me pide que me adhiera al sistema sindical (Alias Sara, Comunicación personal, 2018).

El paso de Sara al brazo organizativo representó «reconocerse y asumir parte de su vida a partir de la organización», aspecto que no fue igual en aquellas milicias que no tenían una adscripción ideológica clara, ya que se podía ser miliciana sin necesidad de dejar de lado un oficio o el empleo en una empresa. Aunque Sara ejerciera su rol en la clandestinidad, también debía responder a unos lineamientos establecidos por unos mandos.

Como se expuso, las MPP no tuvieron una organización política tan clara ni obedecían a una estructura superior, por lo que las mujeres participaron de forma flexible. Sus roles derivaban de sus intereses barriales, de lo que estuvieran dispuestas a hacer; este es el caso de Gloria habitante del Popular y exintegrante de Coosercom:

Quando nosotras las muchachas estuvimos en la Cooperativa nos íbamos caminando hasta la sede y la gente de la comunidad nos abordaba, nos preguntaban cosas y nos ponían quejas, éramos vistas como voceras, nuestro rol era el trabajo con la gente; las personas nos tenían respeto y los hombres se sentían orgullosos y seguros de lo que hacíamos (Alias Gloria, comunicación personal, 2019).

Gloria destaca que a los barrios también llegaron personas a acompañar el proceso, mujeres que venían de otros lugares de la ciudad, mujeres con algún tipo de formación académica, lo que fortaleció el aprendizaje de las integrantes de la Cooperativa para darle continuidad a su ejercicio comunitario tras la fragmentación de los grupos milicianos y el cierre de la Cooperativa en 1995.

Ante la pregunta de su identificación como mujeres milicianas, algunas rechazan la categorización ya que la concepción que tienen de las milicias populares está dada por el impacto moral que causaron socialmente: «[...] yo no me siento una mujer miliciana, ya que no compartía con ellos la violencia». Más bien explican que su relación con el grupo estuvo enfocada en la militancia, la labor social para ellas fue el verdadero impulso.

Cuando Pablo me propuso trabajar con él, implicaba que yo debía desmovilizarme, firmar el papel y lo hice, me dieron la camiseta que debía ponerme ese día en la cancha de Granizal, pero yo no me la puse y estuve como espectadora dentro de la multitud. Yo sé que en un momento de la desmovilización fueron 260 personas, muchas no se desmovilizaron, tal vez vieron o sintieron temor por el estado, por negligencia, porque no hacían presencia (Alias Gloria, comunicación personal, 2019).

Gloria reconoce que en el proceso de desmovilización hubo muchos como ella que no tuvieron motivo para dejar las armas dado que nunca las portaron ni las usaron, y explica que en esa desmovilización participaron personas que no fueron milicianos, ya que al firmar tenían la posibilidad de conseguir un trabajo remunerado, y por esta situación, personas ajenas al conflicto fueron asesinadas en lo que aconteció después con Coosercom.

La reinserción pactada por las milicias y el gobierno nacional en 1994 pretendió crear condiciones de vida dignas a partir de la generación de empresas, un empleo y proyectos productivos. Según Sandra Castañeda, Gloria Montoya y Diana Estrada, en su proyecto de investigación para la cooperativa Coosercom sobre reinserción (1994), también se trataba de «[...] estudiar y capacitarse en las diferentes ramas de la ciencia y de la técnica, participar activamente en el seno de una comunidad en procura del bienestar social y, todos o casi todos, formar o consolidar una familia». Aquel acuerdo implicó el compromiso del Estado con la inversión social y con la prestación de servicios en las comunas ya mencionadas, continuar con el programa de Núcleos de Vida Ciudadana¹⁴ que pretendía la recuperación del papel y presencia del Estado en los diferentes sectores, y crear una oficina de conciliación de conflictos; además, desplegó proyectos de educación para quienes quisieron terminar el bachillerato y realizaron alianzas con el SENA para la formación técnica.

14 Los Núcleos de Vida Ciudadana fueron un proyecto ejecutado por la Consejería Presidencial para Medellín en las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad. Tenían la intención de crear centros barriales que transformaran los espacios, generaran mejores condiciones de trabajo, sitios de encuentro y de sustento, así como espacios para el esparcimiento. La Consejería construyó dos núcleos. Un proyecto similar son las Unidades de Vida Articuladas (UVA), construidas en la década del 2000.

Las mujeres se vincularon a estos proyectos, estuvieron en los espacios de aprendizaje, desarrollaron su liderazgo como gestoras de paz, obtuvieron cargos administrativos (de recepcionistas, en contabilidad y radio operadoras), hicieron parte de procesos educativos y su liderazgo amplió el espectro de trabajo comunitario que estuvo enlazado con programas institucionales. Las mujeres cumplieron un papel significativo de «puente», debían recobrar la confianza y hacer que muchas personas creyeran en el bienestar, lo que permitió que habitantes de los barrios se movieran y recuperaran espacios que antes estuvieron vedados por la violencia. Este papel se nutrió también con la participación de líderes sociales y personas que, sin ser de la zona o del sector universitario y político, adhirieron a la propuesta de participación y transformación que se abrió con la desmovilización de las milicias.

Para otras mujeres, implicadas en lo militar, la violencia tomó un sentido diferente, justificada por la seguridad; destacaron la importancia de las acciones milicianas para la «tranquilidad» de la gente en los barrios. En ese momento, algunas personas justificaban este planteamiento considerando los discursos ideológicos de los mismos grupos. Reconocieron que su entrada a la militancia o realizar las acciones que requería el grupo, implicaba un doble trabajo, ya que asumir el compromiso miliciano no les quitaba la responsabilidad que tenían dentro de sus hogares. Permear los escenarios de lo público y lo privado, les llevó a comprender su importancia, así el imaginario machista estructural de la sociedad las opacara.

Yo antes no me preguntaba sobre la importancia que cumplimos en esos escenarios, pero ya que lo hablamos, estoy segura de que hemos aportado la capacidad para situarnos más allá de un proceso racional de las cosas, a los grupos y movimientos, les hemos permitido reproducirnos como organización y aunque la guerra es el espacio de control y de poder, no es solo donde vamos a disparar. (Alias Lucía, ex militante del Movimiento Bolivariano FARC-EP, comunicación personal, 2019)

La feminidad tiene eso que para el común de la gente puede ser fragilidad y que permite encontrar sujetos que se conmueven y

encuentran alternativas. Las categorías binarias de lo masculino y lo femenino o las convenciones acerca de aquello que pueden hacer hombres y mujeres, influencia los recuerdos que tiene la gente sobre las cosas; así, las mujeres son recordadas por las relaciones que entablaron con los hombres o por las representaciones sociales que de ellas tiene la gente. De forma simbólica, las mujeres han sido olvidadas, alejadas, se desconoce lo que hacen y desempeñan.

En las conversaciones con los hombres y habitantes, las mujeres que hicieron parte de las milicias eran nombradas desde la emocionalidad y no desde el reconocimiento de sus contribuciones, de tal modo que no se dimensiona la importancia de sus acciones a pesar de las múltiples actividades en que participaban, lo que hace resonante la idea según la cual «las verdaderas mujeres no se cuentan, porque la inalcanzable búsqueda de la verdad pesa mucho, las mujeres no son tenidas en cuenta, y para los hombres pareciera que es natural no exponerlas» (María, habitante de la zona nororiental en los años noventa, comunicación personal, 2018)

La mujer líder dentro de la estructura miliciana tenía que comportarse de forma masculina para obtener potestad y mantener el control de su mando. El liderazgo en órdenes locales ilegales pasa también por el autoritarismo, y en la guerra implica para los hombres una prueba de honor. Esto tiene una explicación mitológica y arcaica que instala un problema en la forma cómo hacemos memoria colectiva. Para Mircea Eliade (2016), las sociedades juegan constantemente a la idea del eterno retorno; simbólicamente reproducimos y fortalecemos la figura del guerrero, que, independiente de quién sea, imita un héroe; arquetípicamente conduce a que la historia se repita como aquella que tiene como partida y final a vencedores, nunca contiene mujeres guerreras que equiparen a los hombres:

La transformación del hombre ha sido el arquetipo de la repetición. Allí donde la tradición goza todavía de cierta actualidad, los grandes soberanos se consideran como imitadores del héroe primordial: Darío se juzgaba como un nuevo Thraetaona, héroe mítico iranio de quien se decía que había dado muerte a un monstruo tricéfalo; para él y por él la historia se convertía en la reactualización de un mito heroico primordial (p. 52).

Las experiencias que esculpen la identidad de género erigen un modelo de masculinidad heroica, se obedece a la legitimación de lo masculino como paradigma válido y reconocible, de este modo, la posición de las mujeres se ubica en un campo ideológico patriarcal que impone roles y, a la vez, se entrecruza con la moral religiosa, educativa y política, lo cual moldea y genera mujeres abnegadas, estáticas, lo que significa la constitución de mujeres fijas en la esfera de lo privado.

La participación de las mujeres en la guerra constantemente traspasa toda barrera de género que impone la memoria hegemónica. Reconocer su doble inserción de guerreras y cuidadoras en la violencia como forma de interpelar su invisibilización, ha sido demostrar que la dominación se encarna en lo íntimo de los sujetos y, en este sentido, no se reconoce el trabajo múltiple que han desarrollado. Por el contrario, su función del cuidado se ha interpretado como fragilidad, un deber natural y de poca relevancia en los procesos armados, lo que ha minimizado su carácter político.

El cuidado en los grupos milicianos fue preponderante, permitió a la par que la clandestinidad, el mantenimiento y la fuerza de los jóvenes en esta estructura; las mujeres ejercieron este papel de forma comprometida, ya que ellas consideraron la vida como parte fundamental del futuro. A diferencia de los hombres, se desempeñaron, contribuyeron y lucharon como guardaespaldas y cuidadoras de los hijos, la familia y la comunidad en general.

Las estructuras armadas sean cual sean, reproducen las prácticas e imperfecciones de la sociedad. El poder tiene sectarismo, el contexto exige conductas, parámetros y los hombres en la violencia se distanciaron, se encerraron en círculos del egoísmo y heroísmo que los enorgullece, es como su punto de lanza. Cumplir orientaciones, estar de forma directa era disponerse a renunciar al Yo, al sí mismo y nosotras no renunciamos a eso, había otras cosas más importantes (Alias Lucía, comunicación personal, 2019).

Se hace hincapié en el cuidado, ya que fue un aspecto relevante y repetitivo en los testimonios. Se materializó en muchos ámbitos, por

ejemplo, el cuidado por la defensa de los derechos y el territorio, el cuidado por amor, el cuidado por el apoyo e identidad con los grupos milicianos, es decir, fue un eje transversal para la agencia, relacionamientos e identidad en ese contexto de conflicto violento. El cuidado entonces adquiere una connotación política que va más allá del entorno familiar. Se trata de un cuidado consciente y politizado, que diluye la frontera puesta entre lo público y lo privado.

No aparecer de forma visible y directa, ya fuera por la clandestinidad o por elección, les trajo beneficios a las mujeres; ellas afirman que ser la novia de un miliciano, implicó tener mucha información. Lucía manifiesta que la clandestinidad les ayudó a transfigurarse y disfrutar de ser un personaje o tener diferentes identidades en muchos espacios; tenían claro que escalar en los grupos armados y en las jerarquías políticas podía cerrar espacios de acción y limitar la posibilidad de desenvolverse con tranquilidad en los barrios. Eso era lo interesante de ser militantes o colaboradoras, como lo llaman los hombres, exponerse no era su opción. El no ser reconocidas les permitió salir cuando quisieron, les dio la oportunidad de seguir adelante:

Los hombres no podían salir huyendo con un pie afuera y otro adentro, nosotras podíamos darnos el lujo de salir y que nadie nos extrañara. No ser visible te permite realizar el deseo de la libertad, de cambiar de proyecto de vida, de dedicarte a otra cosa, escapar, poder moverse, permitirse ser, al contrario, los hombres no sienten eso, temen perder el vínculo, empezar de nuevo, romper y volverse a hacer (Alias Lucía, comunicación personal, 2019).

La exclusión y la guerra en la zona nororiental atrajo como respuesta estatal la planificación urbana. Entre 1991 y 1998, el Estado pretendió recuperar la legitimidad, reconstruyendo la imagen de confianza entre los habitantes, focalizándose en los jóvenes, el corazón de la violencia; la juventud como problema, pero a la vez esperanza. Esta dimensión permitió la creación de programas gubernamentales basados en proyectos, a los cuales se sumaron habitantes y milicianos que pactaron la paz.

El gobierno nacional estableció que, para lograr la paz, era crucial que funcionarios, iglesia, instituciones y ONG'S llegaran a negociar y a planificar a todos los lugares, y al generar estos enlaces, se pudiera transitar de la violencia a procesos organizativos. Este desenlace miliciano lo aprovecharon los jóvenes, quienes quisieron darle otro rumbo a la zozobra en que vivían y con la ayuda de mujeres iniciaron procesos organizativos. La feminización de los liderazgos, la convicción de las mujeres sobre el trabajo social y la credibilidad en el cambio para las familias reordenó la forma de vivir las experiencias en la zona nororiental.

Se debe resaltar que los aprendizajes de varias de estas mujeres fueron logrados no sólo en sus experiencias en los grupos milicianos sino también en la guerra en general. Ponerlos en práctica en los proyectos institucionales que fueron llegando poco a poco a los barrios hizo de las diferentes luchas y resistencias un ejercicio político. De manera autónoma, las mujeres superaron las dificultades y aportaron a la organización social de la ciudad.

La convicción les permitió a las mujeres tejer nuevos lazos, para volver a juntar lo que sintieron que la violencia dificultó; su empoderamiento también llevó a que ellas buscaran más alternativas para derrotar la subordinación y el olvido. Juntarse para construir colectivos, emprender acciones amplias y movimientos de mujeres, son posturas que han facilitado el diálogo y la negociación de la convivencia, ya que siguen siendo un puente entre la sociedad y el Estado.

Nuestro papel histórico ha sido romper roles, yo decidí ser Sara la que confronta, que arma la palabra, yo en toda la experiencia he entendido que debemos ser profesionales de la revolución, encargadas de la creación de la conciencia de los pueblos y, eso se logra formándose y fortaleciendo procesos de mujeres, para la nueva Colombia (Alias Sara, comunicación personal, 2018).

Para Angélica Nieto y Diana Hoyos Gómez (2016), la participación de las mujeres ha ido impactando la esfera política formal, sus estrategias han incidido en la respuesta a los efectos

del conflicto armado y han aportado a la reconstrucción del tejido social a través de la formación de lideresas comunitarias y grupos de mujeres que han ayudado, a su vez, a la realización del duelo en aquellas mujeres que han padecido de manera sistemática la violencia. En la Comuna 1 Popular, las mujeres se dispersaron en las diferentes experiencias organizativas formadas en el marco del proceso de negociación tales como Coosercom, Paisa Joven¹⁵ y articulaciones juveniles. A su vez constituyeron procesos autónomos como madres comunitarias, que desde los años ochenta propiciaron que las mujeres se juntaran para expresar problemas y angustias.

A finales de los años noventa, recobraron fuerza y se consolidó la Coordinación de Mujeres de la Zona Nororiental CMZN¹⁶, en pro de fortalecer procesos colectivos en alianza con organizaciones comunitarias como la Corporación Convivamos. Las acciones realizadas inicialmente por los grupos milicianos como la autodefensa, la búsqueda de soluciones a condiciones sociales deficitarias y el reclamo de acciones estatales para mejorar la infraestructura y para generar oportunidades para las personas, fueron transportadas y transformadas por las mujeres que se vincularon a los diferentes escenarios organizativos.

La participación de las mujeres se ha enfrentado a la complejidad de la guerra, el deseo de reproducir el heroísmo patriarcal y su insistencia en la ejecución del cuidado como la preocupación por el bien del otro y lo colectivo, hace plausible que, aunque este sea un rol asignado, haya trascendido todo sentido binario porque propone otro tipo de relacionamientos a nivel barrial y estatal.

La presencia de mujeres en el proceso miliciano fue *permanente*, después de la desmovilización muchas de ellas deciden continuar su proyecto de vida, dejando de lado los grupos, moviéndose de los sectores geográficos y otras, en el caso de aquellas que fueron

15 Esta fue una iniciativa de la Consejería Presidencial para Medellín que buscaba fortalecer la participación juvenil a través de ofertas de trabajo y proyectos productivos.

16 En un principio se llamó «semillas de amor»; según las investigaciones de Heidy Gómez (2010), este espacio se posicionó como un lugar de encuentro, formación y construcción conjunta de mujeres de diferentes barrios y en diversos casos de mujeres de distintos lugares de la ciudad para incidir en la política.

entrevistadas en este proyecto, siguen en el territorio incidiendo con acciones comunitarias, por lo que la investigación sobre las mujeres en grupos armados y en contextos urbanos sigue abierta.

Conclusiones

En la década de 1990 Medellín vivió un fenómeno de violencia intenso en el que intervinieron diferentes grupos armados; uno de los actores, las milicias populares, actuó en diferentes barrios de la ciudad, abanderando acciones de «limpieza social» y defensa de los territorios. Su ejercicio fue diverso ya que la regulación y resolución de conflictos cotidianos fueron la insignia de su actuación en los lugares más pobres de la ciudad. Desde la memoria colectiva de algunos grupos sociales, este fenómeno narra las acciones milicianas de forma heroica, los hombres son quienes interpretan y protagonizan los sucesos y las mujeres no aparecen, o si lo hacen, encarnan la categoría de «novias» o «amigas» de los milicianos; el pasado ha sido narrado a través de una visión masculinizada.

La comprensión de la guerra en el ejercicio miliciano se reduce sólo a unas ejecuciones y acciones de violencia, en esa medida las mujeres y su participación indirecta en ellas no logra tener importancia, su imagen es invisibilizada en la oficialidad de los recuerdos. Sin embargo, los hombres se beneficiaron de la doble inserción de las mujeres en los grupos milicianos, puesto que estas no sólo seguían desarrollando su rol en lo privado, sino que, además, se encargaron de generar la confianza y los espacios de socialización para estos grupos en los barrios.

El cuerpo de las mujeres ha sido mecanismo efectivo para derrotar o negociar con el enemigo. Resulta canónica la imagen abnegada que tienen las mujeres en los grupos armados, ya que son recordadas y narradas en relación con los hombres, sumidas en el recuerdo a estar detrás en las acciones bélicas y delante cuando se evoca el plano sentimental.

En este trabajo se encontraron memorias regidas por la visión machista, las mujeres y lo femenino padecen una desventaja; su

condición de género las atrapa detrás de los sucesos heroicos y de guerra, se ha condenado a leer su activismo de una sola manera en la escala exclusiva del poder. Por su parte, el ser hombre también se reduce a una imagen incuestionada, la de dispensadores de la violencia, del terror, del miedo, de obediencia o regeneradores, característica que les dificulta salir o hacerse a un lado de los grupos milicianos.

La convicción de las mujeres y su empoderamiento en medio de lo invisible, les llevó a proponer ideas, proyectadas en un principio por los grupos milicianos, como la defensa del territorio y el reclamo ante el Estado por mejores condiciones materiales de los barrios; y a pesar del socavamiento de los grupos milicianos, tejieron nuevos lazos, buscaron alternativas, generaron procesos, acciones colectivas y movimientos de mujeres. El conocimiento y las experiencias aprendidas en las milicias y la violencia les permitió, en general, entablar el diálogo entre la comuna y el Estado, participar en la organización comunitaria. Esta fue la forma en que las mujeres negociaron la convivencia y tramitaron los conflictos barriales.

Referencias bibliográficas

- Bernal, A. (2001). Mujeres y Guerras en Colombia. *En Otras Palabras*, (8), pp. 13-20.
- Caraballo, V. (2013). Órdenes locales, acuerdos de paz y presencia diferenciada del Estado. Negociación con las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, (77), pp. 241-270.
- Castañeda, S., Montoya, G., Estrada, D. (1994). *Proyecto de Investigación para la cooperativa Coosercom sobre Reinserción*. Técnicas de Investigación I, Movimientos Sociales II. Medellín: Universidad de Antioquia.
- CNMH (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana*. Bogotá: Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Universidad de Antioquia.
- CNMH (2011). *La memoria histórica desde la perspectiva de género conceptos y herramientas*. Bogotá: Editorial S.A.
- Da Silva, L. (2004). Conocer el silencio. Entrevistas y estrategias de conocimiento de situaciones límites. *Revista Oficios Terrestres*, (57), pp. 42-54.
- Eliade, M. (2016). *El mito del eterno retorno*. Madrid: Alianza Editores.
- Franco, V. (2006). La ciudad y la guerra. *Desde la Región*, (46), pp. 23-28.

- Gómez, H. (2010). Resistir y persistir: estrategias organizativas de mujeres de la zona nororiental de Medellín. *Revista Kavilando*, (2), pp. 189-193.
- Hoyos, D. y Nieto, A. (2016). Procesos organizativos de mujeres y víctimas del conflicto armado y sus relaciones con la democracia local en el Oriente Antioqueño. *Desafíos*, 29 (1), pp. 139-175.
- Jaramillo, E. (1996). Las milicias de Medellín. Reflexiones iniciales sobre el proceso de Negociación. *Revista Uniandes*, (36), pp. 9-15.
- Jaramillo, A. (1993) "Milicias populares en Medellín entre lo privado y lo público". *Revista Foro*. (22), pp. 25-36.
- Jaramillo, A. (1994). *Milicias populares en Medellín. Entre la guerra y la paz*. Medellín: Corporación Región.
- Lázaro, A. (2019). *Gobernar lo ingobernable. Mecanismos institucionales y efectos de Estado en la gestión de la población joven de la ciudad de Medellín: la Corporación Mixta Paisa Joven y el Consejo Municipal de Juventud (1995-2011)*. (Trabajo de grado para optar al título de politólogo). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Londoño, L.: Nieto, Y. (2006). *Mujeres no contadas: procesos de desmovilización y retorno a la vida civil de mujeres excombatientes en Colombia. 1990-2003*. Medellín: La Carreta Editores.
- Ruta Pacífica de Mujeres (2013). *La memoria histórica desde la perspectiva de género*. Medellín: Ruta Pacífica de las Mujeres.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Tapias, J. (2001). Las milicias populares y el ELN como casos de estudio: El anclaje cultural del conflicto político. *Revista Javeriana*, 136 (673), pp. 213-238.
- Troncoso, L. y Piper, I. (2015). Género y memoria: articulaciones críticas y feministas. *Revista Athenea Digital*, (15), pp. 65-90.
- Valencia, A. (2020). *El rostro de las milicias populares: Narrativas de mujeres en las Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP) y Milicias Bolivarianas (MB) (1990-1994)* (Trabajo de grado para optar al título de antropóloga). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Vásquez, M. (2000). *Escrito para no morir: Bitácora de una militancia*. Panamericana Formas e Impresos.
- Villacinda, V. (2019). *Formas de tramitar del conflicto: proceso de paz entre milicias populares de Medellín y el Estado colombiano, 1994*. (Trabajo de grado para optar al título de politólogo). Medellín: Universidad de Antioquia.

Justicia espacial, otro rostro de las disputas por el orden y el control territorial: La incursión armada de las milicias populares en Medellín 1987-1995*

Diana Cristina Varela Chacón**

Retomar a Medellín como caso de estudio, es una suerte de reto para quienes pretenden insistir en el análisis de asuntos aún vigentes en la ciudad como las confrontaciones, las violencias y las resistencias. El reto está en no reincidir en temáticas ampliamente investigadas y, a la vez, en decir algo nuevo, sin ser irresponsables con la vasta literatura que existe sobre dichos temas.

Este capítulo pone su atención en algunas estrategias desplegadas por figuras de autoridad no estatales, para ser aceptadas por los pobladores de una comunidad, aunque ejerzan su dominio a sangre y fuego, tal como diría la profesora María Teresa Uribe. Este es el caso de las milicias populares de Medellín, una serie de grupos de autodefensa y resistencia que actuaron en barrios de las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad

* Este capítulo se elaboró en el marco de la investigación 2016-13077 “*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*”, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, inscrito en la línea de investigación Campo estatal, poder y conflictos del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos.

** Licenciada en educación básica con énfasis en Ciencias Sociales (Universidad de Antioquia). Magíster en Ciencia Política (Universidad de Antioquia). Docente rural en el municipio de Concordia. Secretaría de educación de Antioquia. contrapeso48@gmail.com

(Téllez, 1995), cuyas estrategias de inserción y consolidación en los territorios oscilaron entre la apelación al uso de la violencia, la oferta extorsiva de seguridad, el liderazgo comunitario y la promoción de justicia espacial.

Si bien las milicias populares incidieron en las formas de orden y control y, por esa vía, en la formación de la estatalidad¹, en este texto se toma distancia de los enfoques sobre seguridad y violencia urbana desde los cuales se ha estudiado ampliamente a Medellín, para explorar el concepto de justicia espacial, pues se considera importante para pensar algunas acciones del Estado en estas zonas de la ciudad y las desplegadas por las milicias en su interacción con las comunidades.

El concepto *justicia espacial* comenzó a utilizarse a finales del siglo XX y comienzos del XXI por geógrafos como Edward Soja (2008, 2010) y David Harvey (1973, 1977), pertenecientes a la corriente crítica de la geografía humana, con el fin de vincular la justicia social y el espacio y, de esta forma, analizar y comprender las injusticias sociales que se expresan, por ejemplo, en ausencia de políticas territoriales, desigualdad en el acceso a servicios y bienes públicos, desigualdades urbanísticas, entre otros aspectos.

En ese sentido, se ofrece una lectura sobre las formas de justicia espacial presentes en la zona nororiental de Medellín a finales de la década de los años ochenta del siglo XX, a partir de la interrelación entre actores del Estado, grupos milicianos y expresiones organizativas locales, comunitarias y sociales. Se trata de aportar a la comprensión de las dinámicas de orden y violencia en determinados territorios, pero trascendiendo la explicación respecto a que la violencia se ha generado como consecuencia de la ausencia estatal, o bien, que el Estado ha sido fallido en estos territorios.

1 De acuerdo con Santiago Leyva, la estatalidad se entiende como «la capacidad para hacer» en lo local. (Leyva, 2015, p. 4). En ese sentido, podría afirmarse que, sin presencia permanente del Estado en los territorios, tanto militar como social, es muy difícil que éste logre crear un orden social con capacidad de aportar en la transformación de problemáticas ciudadanas. Quienes sí lo han logrado son las organizaciones criminales, que pese a su actuar despótico y reprochable, sí constituyeron formas de orden y control permanente en los territorios, tan legítimas que el mismo Estado negocia con ellas y les cede parte de su soberanía (Leyva, 2015).

La zona nororiental ha sido reconocida en la historia de Medellín por dos razones importantes. De un lado, sus barrios se han hecho visibles por fuertes procesos de victimización asociados a disputas por el orden y el control territorial entre milicias populares, agentes del Estado, bandas y grupos paramilitares. De otro lado, estos barrios han sido reconocidos por los importantes procesos organizativos que han adelantado los pobladores desde su formación (IEP, 2016; CNMH, 2017). En la zona nororiental de Medellín se experimentó, en mayor proporción que otras zonas, este contraste.

El lapso 1987–1995 se eligió por varias razones. En primer lugar, desde 1987 hubo un incremento en las acciones violentas en los barrios, debido a la persecución oficial a bandas delincuenciales, a la intención de organizaciones de narcotraficantes por contratar a jóvenes como sicarios (Riaño, 2006) y a la incursión armada de los grupos de milicianos desde 1989 con la intención de proponer una forma de orden en estos territorios. En segundo lugar, se considera importante lo sucedido en este lapso porque se generaron formas inéditas de actuación del Estado, por ejemplo, la intervención de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana² en la zona nororiental; el creciente aumento de la acción de la Alcaldía de Medellín por vía de la elección popular de alcaldes desde 1989 y los ejercicios de descentralización de las décadas de los ochenta y noventa; la promoción de pactos de no agresión entre diferentes grupos armados, y la implementación de procesos de negociación con las milicias a partir de 1994 (IEP, 2016).

El capítulo consta de cuatro apartados. En el primero se esboza un contexto de Medellín a mediados del siglo XX, un territorio desbordado ante la llegada masiva de migrantes, donde el Estado posiciona la seguridad como el bien público por excelencia. En

2 La Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana se creó el 17 de agosto de 1990, con el fin de intervenir en la crisis humanitaria que se vivía en la ciudad. A partir de comprender las acciones de seguridad no sólo desde lo bélico, la Consejería primó por tener funcionarios cercanos a la gente, con unas prácticas que buscaban acercar al ciudadano de a pie a la estructura del Estado (Entrevista con exfuncionario de la Consejería Presidencial para Medellín, comunicación personal, 2017).

el segundo apartado se analizan las disputas por el orden que se generaron en el contexto de la crisis social que vivió Medellín en la segunda mitad del siglo XX, por la migración masiva de personas que provenían del campo, las demandas de obras públicas, vivienda y seguridad que trajo consigo este fenómeno y la posterior incursión armada de las milicias populares en el escenario urbano. A partir de la descripción de este panorama se introduce el concepto de *justicia espacial*. En el tercer acápite se describen y analizan las alternativas que surgieron desde el poder central del Estado para afrontar el desborde de la ciudad y la crisis descrita en los apartados anteriores. Y finalmente, en un cuarto apartado, se presentan las conclusiones.

La ciudad como territorio desbordado

En trabajos sobre conflicto, violencia y orden social en Medellín (CNMH, 2017; Jaramillo, 1994; Pérez, 2018; Téllez, 1995; Vélez, 2001), se describe la ciudad como un territorio desbordado ante la llegada masiva de migrantes a mediados del siglo XX, situación que produjo crecimiento de la demanda de bienes y servicios, posibilitó el surgimiento de una dinámica de confrontación compleja expresada en conflictos sociales, económicos y políticos y generó tensiones³ entre los antiguos propietarios y los nuevos pobladores, quienes no gozaron de una imagen favorable entre aquellos que tradicionalmente se consideraban propios de la ciudad (Blair, Grisales y Muñoz, 2008; Perdomo, 2018). El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, *Medellín: Memorias de una guerra urbana* (2017) lo narra así:

El crecimiento urbano desbordó los límites del área planificada y se expandió a terrenos irregulares. El déficit de vivienda incentivó la

3 Como apuntan Aristizábal, Cárdenas y Rengifo (2018), en el poblamiento de la ciudad, y de manera más visible en los años ochenta del siglo XX, se presentó una constante: «La tensión entre los antiguos propietarios y los nuevos pobladores, lo que generó recurrentes desalojos en los que participó la fuerza pública, lo cual instauró una forma específica de relacionamiento entre las comunidades y el Estado marcada por la desconfianza» (p. 134).

ocupación de predios y, con ello, se dio la emergencia de prácticas ilegales. Durante los años setenta y ochenta, las iniciativas que los gobiernos locales y nacionales pusieron en marcha para contener y organizar la expansión urbana tuvieron una escasa incidencia. Los nuevos barrios se erigieron como espacios con escaso control territorial, donde el gobierno era incapaz de proveer bienes públicos como seguridad, educación y salud, aunque, a diferencia de otras ciudades, sí fue eficiente en la prestación de servicios públicos domiciliarios (p. 50).

Astrid Téllez, quien ha trabajado la relación entre violencias milicianas y ciudad, describe este mismo proceso de la siguiente forma:

La conformación de cinturones de pobreza, el crecimiento acelerado de las tasas de desempleo, la falta de vivienda, salud, educación y servicios, fueron creando una atmósfera de inseguridad ciudadana a partir de la proliferación de delitos comunes que cada vez se hicieron más violentos: el hurto, las lesiones personales, las violaciones, el secuestro, las desapariciones y los homicidios [...] comenzaron a crecer en forma incontrolable al lado del surgimiento de nuevos imaginarios urbanos que en alguna medida legitimaban la criminalidad social y política (1995, p. 33).

Tanto el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica como Téllez, coinciden en relacionar el poblamiento irregular del territorio con una capacidad deficitaria del Estado para proveer bienes y servicios públicos, algo que se asume como causa del incremento en la criminalidad urbana que vivió la ciudad en la segunda mitad del siglo XX. Desde los estudios geográficos también se buscó visibilizar el proceso de ocupación de zonas no planificadas para el asentamiento urbano en la ciudad. En el siguiente mapa se compara el poblamiento de Medellín en 1948 y 1970:

Figura N°1

En negro la ocupación de la ciudad en 1948 y en amarillo la ocupación en 1970.



Fuente: Schnitter, Giraldo & Patiño (2006).

En este otro mapa se compara el poblamiento urbano en 1970 y en 1985:

Figura N°2

En gris la ocupación de Medellín en 1970 y en naranja las nuevas unidades al exterior de esta ocupación para 1985



Fuente: Schnitter, Giraldo & Patiño (2006).

En la siguiente tabla se muestra la población total y la densidad poblacional de los diez municipios del Valle de Aburrá durante cuatro períodos. La densidad poblacional está medida como el número de habitantes por kilómetro cuadrado. Se observa que en todos los municipios el crecimiento poblacional fue permanente durante la segunda mitad del siglo XX, fenómeno que también ocurre en el resto del país dado el proceso de urbanización. Dicho proceso responde, en algunos casos, a dinámicas económicas en las cuales campesinos y habitantes de municipios alejados migran a la ciudad buscando mejores condiciones laborales.

Cuadro N°1
Comparativo de la densidad poblacional de municipios del
Valle de Aburrá en cuatro períodos

	Población				Densidad poblacional (hab/km2)			
	1951	1964	1973	1985	1951	1964	1973	1985
Municipio								
Medellín	385.189	772.887	1.151.762	1.468.089	1023	2054	3060	3901
Bello	34.307	93.207	129.173	212.861	241	655	907	1495
Copacabana	10.720	19.403	29.997	40.309	15	28	43	58
Girardota	10.956	12.729	17.879	23.684	13	16	22	29
Barbosa	15.507	15.242	22.271	28.623	75	74	108	139
Itagüí	20.151	68.086	103.898	137.623	1041	3517	5366	7108
Envigado	28.797	61.546	73.057	91.391	37	79	94	118
La Estrella	8.698	16.479	23.619	29.918	24	46	66	84
Sabaneta			16.518	20.491	0	0	100	124
Caldas	12.431	25.081	33.630	42.158	93	188	252	316

Fuente: Schnitter, Giraldo & Patiño (2006).

Una causa relevante que explica en parte las dinámicas de urbanización en Medellín, se halla en las repercusiones del fenómeno de la Violencia (1946-1966), que azotó las zonas rurales del país, desde donde se expulsó un gran número de campesinos hacia las ciudades, las cuales no estaban dotadas para recibir tal volumen de migrantes (Pérez, 2018), situación que como se dijo, generaría tensiones entre los antiguos propietarios y los nuevos pobladores.

Al respecto, la antropóloga Andrea Lisset Pérez (2018) afirma que

Estas circunstancias fueron caldo de cultivo para los procesos de urbanización popular de las periferias a través de tomas de tierra y loteos por parte de particulares legales e ilegales, parcelando las grandes fincas que circundaban el perímetro urbano de Medellín. Se configura así un modelo de poblamiento recurrente en estos contextos: migrantes rurales y pobres históricos que colonizaron territorios urbano-rurales haciendo uso de formas colectivas de solidaridad y autoconstrucción (p. 153).

El testimonio de un habitante de la Comuna 2 de Medellín ejemplifica la anterior afirmación. Al preguntarle por cómo y quiénes iniciaron la pavimentación de las calles de su barrio, recuerda:

[...] El municipio ya, nosotros pues con comité mejoramos [...] yo con un comité que tenía de trabajo mejoré la parte de encima y ya le dio antojo a la gente y se fueron viniendo, y ya empezaron a echarle pavimento. Nos tocó echarle tierra y piedra a esto [...]. El comité era de trabajo asociado. Ese lo conformé yo [...] y así me conseguí los recursos en el Área Metropolitana e hicimos muchas calles, escalas [...] (Habitante Comuna 2 – Pablo VI, adulto mayor y líder comunitario, comunicación personal, 2018).

Cuando se le preguntó por las motivaciones que lo llevaron a conformar dicho comité afirmó:

Era que en cada campaña [político electoral] venía uno, raspaba y se iba, en la otra campaña como estamos ahora volvían y raspaban y volvían y se iban y el mismo pantanero y yo: no, esto no puede seguir así, me voy a ir y yo sé con quién me siento y ahí mismo hablé con un doctor de allá del Área y me dijo: “yo le voy a ayudar con eso sin ningún compromiso”. Y así lo hicimos (Habitante Comuna 2 – Pablo VI, adulto mayor y líder comunitario, comunicación personal, 2018).

Otro habitante de la misma comuna, haciendo alusión a los inicios del poblamiento informal del barrio El Playón de los Comuneros, relata:

Como a esas invasiones llega gente de todas las sociedades: gente de bien, con necesidades, u otras que no tienen necesidades, entonces bien avispados cogen su lote para negocios, lo venden o alguna cosa y así fue que se fundó prácticamente El Playón y lo que es este barrio de Pablo VI, de la 118 hacia allá (Habitante Comuna 2 - La Frontera, taxista de Medellín, comunicación personal, 2018).

Al preguntarle por cómo empezó la pavimentación de las calles y la organización del barrio responde:

Eso fue porque hubo personas que hicieron casas de material, entonces la gente se vio en la obligación de pedirle los servicios a Empresas Públicas, de que les pasaran alcantarillado porque por ejemplo, la gente de por acá de estos laditos, muchas veces se iban para aquella finca del lado y eso era allá prácticamente el sanitario de todas las personas, otros hacían letrinas, unos huecos, y allá se depositaba todo y eso lo hacían en el solar de la casa; es que en esa época fue mucho el desorden, la gente como que no pensaba que se iban a abrir las calles, pues que no se iban a organizar bien como sociedad, sino que eso era aquí callejones [...] (Habitante Comuna 2 - La Frontera, taxista de Medellín, comunicación personal, 2018).

Los relatos de estos habitantes describen un panorama en el que la relación con el Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos era cara a cara. De hecho, expresiones que aluden a actores estatales como «el Municipio», «el Área Metropolitana» y «Empresas Públicas», son usadas por los entrevistados como si fuesen personas con las cuales se podían tramitar directamente sus demandas. En todo caso, lo primordial en sus historias es la forma en que los nuevos pobladores se las arreglaron para «ordenar» y habitar en condiciones dignas un espacio que se les presentaba como caótico. Al respecto, María Teresa Uribe (1997) invita a matizar las separaciones tajantes entre el orden estatal público y el orden societal privado y a generar más análisis en torno a esa «zona gris y opaca donde dichos órdenes se entrecruzan». (p. 166).

Si retomamos las ideas de Astrid Téllez (1995) o el Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), que pretenden relacionar el poblamiento irregular del territorio con una capacidad deficitaria del Estado para proveer bienes y servicios

públicos —algo que se asume como causa directa del incremento en la criminalidad urbana—, y las examinamos a la luz de la propuesta de Uribe (1997), el abanico de posibilidades analíticas para el estudio de esa zona gris de la ciudad se abre aún más. Y en esa medida, fenómenos como el crecimiento poblacional no planificado o desbordado deben ser estudiados con prudencia para no caer en determinismos.

Sobre los factores que inciden directamente en el incremento de la violencia urbana y la criminalidad, Dapena (2003) señala que la falta de ingresos y el desempleo están asociados irreductiblemente al problema de la pobreza, que, a su vez, es consecuencia del crecimiento económico desequilibrado y una de las causas para el surgimiento de las condiciones de inseguridad que caracterizaron la crisis local en Medellín durante los años 80 y 90.

El panorama esbozado hasta aquí narra la consolidación de un desarrollo caótico, ilegal y, si se quiere, desigual en la ciudad, que a futuro marcaría enormes diferencias económicas y sociales entre las porciones formal e informal del territorio, acentuado por la segregación realizada por los planificadores y, poco a poco, por la heterogeneidad de los nuevos pobladores, entre sí y con la población tradicional de la ciudad (CNMH, 2017).

La zona nororiental de Medellín experimentó, en mayor proporción que otras, la ocupación y producción ilegal del espacio. Como indicó Gloria Naranjo (1992)

La mayoría de los barrios de las comunas 1, 2 y 3 sienten como primeras y vitales necesidades la consecución del agua, la apertura de vías y pavimentación, la construcción de capillas y escuelas, etc., para continuar sin descanso en la lucha por obtener servicios de transporte, acueducto, alcantarillado y electricidad (p. 17).

Analizar y comprender las demandas de los pobladores de la zona nororiental durante el período investigado, permitirá trascender las explicaciones sobre el «caos urbano» —como consecuencia de la violencia y crecimiento desbordado—, para enfocar la mirada en las injusticias sociales que se expresan, por ejemplo, en ausencia de políticas territoriales, desigualdad en el acceso a servicios y

bienes públicos o en las desigualdades urbanísticas. Aspectos que nos conducen al centro de nuestra discusión, sobre las formas de justicia espacial presentes en la zona nororiental de Medellín, a finales de la década de los años ochenta del siglo XX, a partir de la interrelación entre actores del Estado, grupos milicianos y expresiones organizativas locales, comunitarias y sociales.

El enfoque de la justicia espacial gira en torno a los matices o zonas grises de las ciudades, es decir, las problemáticas de índole social como la desigualdad, la pobreza, las fronteras entre lo formal e informal y la precariedad estatal para el control territorial. Aspectos que superan la naturalización de la violencia urbana y la criminalidad como consecuencia del crecimiento desbordado en el interior de un territorio.

Ahora, si bien hay un llamado a solucionar lo coyuntural en un contexto de violencia creciente, agudizada por el narcotráfico, la acción de las administraciones locales en Medellín no se enfocó, hasta 1990, en impulsar el bienestar ciudadano o en menguar las tensiones entre los antiguos propietarios y los nuevos pobladores, sino en posicionar la seguridad como el bien público por excelencia.

María Teresa Uribe afirma que los pobladores de una comunidad aceptan determinados operadores de violencia, no sólo porque ejercen su dominio a sangre y fuego, sino porque ofrecen seguridad frente a otros operadores o frente a actores delincuenciales menores (Uribe, 2006).

La pregunta que se trae a la discusión, y que se distancia en parte de Uribe y de otros enfoques sobre Estado y seguridad, es la siguiente: si todos los competidores legales e ilegales que luchan por el monopolio de la coerción, ofrecen seguridad para las comunidades que habitan zonas de poblamiento desbordado, desordenado o no planificado en Medellín, ¿cuál fue y ha sido el principal factor de legitimidad⁴ de dichos competidores durante los años de mayor recrudecimiento de la violencia homicida?

4 Por legitimidad entendemos el reconocimiento de un orden político. El reconocimiento se refiere al empleo del poder estatal para asegurar la integración social. Se basa en motivaciones y valores que permiten justificar el orden como bueno. ¿Qué es el buen orden? Es el tema de la doctrina de legitimación». (Lechner, 2013, p. 84).

Disputas por el orden y la «Justicia espacial»: La incursión armada de las milicias populares en el escenario urbano

La situación de exclusión o marginalidad en la cual se configuraron y aún hoy viven algunas poblaciones en determinadas zonas de Medellín, se puede interpretar desde los aportes teóricos sobre la justicia espacial, énfasis que pone la geografía en el concepto de justicia desde su acepción territorial, en los estudios de David Harvey (1973, 1977), o espacial, en las investigaciones de Edward Soja (2008; 2010). Rivas (2012) resume dichos trabajos de la siguiente manera:

Harvey recurrió a la definición de justicia social como medio para proponer una justicia distributiva territorial, considerando a la justicia como un conjunto de principios para resolver demandas conflictivas, y al adjetivo «social» como «la división de los beneficios y la asignación de las cargas que surgen de un proceso colectivo de trabajo» (p. 76).

Sin embargo, para Rivas (2012) la propuesta más amplia sobre justicia espacial proviene de los planteamientos de Edward Soja:

En *Postmetropolis* (2008), Soja hace alusión a que la interpretación de las dinámicas urbanas contemporáneas ligadas a la reestructuración económica global —caracterizadas, *grosso modo*, por el aumento de la pobreza urbana y por el aumento multiescalar de la desigualdad socioespacial— están encaminadas a la búsqueda de una mayor justicia espacial. (p. 80).

La justicia espacial dota de contexto al Estado, pues lo pone a prueba en lo local al medir sus capacidades de actuación en territorios específicos, que, aunque responden a unas directrices del gobierno central, se desenvuelven con cierta autonomía frente a este. En síntesis, las expresiones de justicia espacial también se consideran formas de estatalidad, en tanto interpelan o se oponen a esas directrices que se asientan diferencialmente en las zonas de la ciudad.

En otra entrevista realizada a un habitante de Pablo VI, sector La Isla, al preguntarle por cómo había sido la presencia del Estado en su barrio y cómo debería ser, afirmaba:

[...] Entonces, no había desde la educación una fortaleza, y además había mucha hambre en el sector, y ahí se necesitaba apoyo más fuerte, más decidido por parte del Estado. El transporte era muy malo, a uno le tocaba pegarse tremendas caminadas en el centro para coger el transporte que lo trajera al barrio y, además, los intervalos entre un vehículo y otro eran muy largos. La ausencia era absoluta, la pobreza se podía ver en el sector, [...] no había un parque, el parque de nosotros era el basurero y nos metíamos a rebuscar cosas para jugar, el solar donde nos metíamos a buscar grillitos y lombrices, eso era el parque para nosotros, pero no estaba, no había [...] (Habitante de Pablo VI – La Isla, profesor universitario, comunicación personal, 2018).

Lo contradictorio del tema aparece cuando las demandas de justicia espacial son promovidas o incluso ejecutadas por parte de actores ilegales, y el Estado entra a jugar el papel de un competidor más en la provisión del orden,⁵ como se analizará a continuación. Una vez más, se retorna a esa zona gris donde las fronteras entre lo estatal y lo societal se diluyen.

A comienzos de los años ochenta, la mayoría de los barrios de Medellín contaban con bandas delincuenciales de diversos tamaños que, mediante el uso de la fuerza, despojaban de sus bienes a la población, principalmente a los sectores más pobres de la ciudad (Rincón, 2009). Este hecho ha servido para explicar, en parte, la incursión de grupos milicianos en algunos sectores de la ciudad, en donde estos grupos buscaban eliminar a aquellas bandas. Así, los estudios sobre milicias (Jaramillo, 1994; Téllez, 1995; Paz y Valencia, 2015) ponen especial interés en la suplantación del papel del Estado por parte de actores armados, que reclaman, desde la ilegalidad, la oferta de «seguridad y justicia social» en pro de la defensa de lo público y lo privado.

Por otro lado, la década de 1980 también supuso un período de consolidación urbana, caracterizado por la disminución de los terrenos baldíos, el nacimiento de sectores urbanizados, la

5 En la memoria de la ciudad están también las canchas que fueron iluminadas y las casas que fueron construidas por medio de la *Fundación Medellín Sin Tugurios*, creada y financiada por el narcotraficante Pablo Escobar.

constitución de un tejido social, el fortalecimiento de organizaciones sociales, y el avance hacia la legalización de los barrios, lo que propició un viraje en el tipo de demandas de la población: acceso a servicios públicos, desarrollo de vías y equipamiento urbano, las cuales se constituyeron en una bandera en la lucha por la pertenencia a la ciudad (Aristizábal, Cárdenas y Rengifo, 2018).

El lapso 1982-1994 también estuvo marcado por el aumento general de las formas de violencia y victimización. Según datos aportados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH y el Registro Único de Víctimas, hubo 11.249 víctimas de las violencias asociadas al conflicto armado en la ciudad. Crecieron también el desempleo, el atraso de la oferta pública de educación, salud, saneamiento, etc. (CNMH, 2017).

Lo anterior da cuenta de un escenario urbano complejo y propicio para la proliferación de actores armados, pero también de un fenómeno muy difícil de evitar por los alcances que ya tenía la violencia en el país: «la urbanización del conflicto».

Si volvemos a la pregunta de cuál fue y ha sido el principal factor de legitimidad de los competidores legales e ilegales que luchan por el monopolio de la coerción, podemos afirmar que, para imponer un orden alterno al Estado, se requiere más que armas y un ejército de mercenarios. Grupos armados como las milicias populares irrumpieron en esta escena de disputas urbanas y desplegaron diferentes estrategias de control social, tal como se verá más adelante. Además de la disputa territorial con otros actores, implementaron acciones punitivas contra aquellas personas con conductas que se consideraban por fuera del orden establecido, y se expandieron de manera tan significativa que lograron que el Estado negociara con ellos (IEP, 2016).

Paz y Valencia (2015) definen a los grupos de milicias en Medellín de la siguiente forma:

Con el nombre genérico de Milicias Populares de Medellín se agrupó a las tres organizaciones armadas independientes que hacían presencia en la ciudad desde finales de la década de 1980 —Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo (MP/PP), Milicias Populares Independientes del Valle

de Aburrá (MP/IVA), y Milicias Metropolitanas de Medellín (MMM)—, que actuaban en las comunas del sector nororiental y noroccidental de Medellín —comunas de la 1 a la 6, exceptuando la 5— y en los municipios vecinos de Bello e Itagüí. El origen de estas agrupaciones armadas irregulares es variado: en unos casos predominan razones políticas y en otros económicas y sociales (p. 265).

Un exmilitiano de Moravia afirmaba lo siguiente: «Éramos quienes regulábamos el comercio, el transporte. Mediábamos en las disputas de vecinos, realizábamos la función que le competía al Estado. Llegamos a ser la única fuerza con alguna legitimidad» (Rincón, 2009, p. 232).

El testimonio del exmilitiano podría leerse en clave de lo planteado por Téllez (1995):

[...] cuando se quiebra la estructura del poder político del Estado, como poder de coacción, y se pierde el monopolio de la fuerza, también se quebranta la legitimidad del Estado, produciendo esta ruptura el surgimiento de otras fuerzas que ejercen un poder en el medio donde actúan, alcanzando cierto grado de reconocimiento y por tanto de legitimidad (p. 64).

Ahora, si se da por sentada la existencia de una ruptura de la estructura del poder político del Estado en determinados espacios de la ciudad, también se estaría aceptando que en algún momento existió un espacio cohesionado, donde el monopolio de la coacción física no era disputado por ninguna fuerza contraria al Estado y que este mismo gozó siempre de legitimidad entre los pobladores de dichos espacios. Posiblemente, dicha ruptura nunca se dio en aquellas zonas que histórica y geográficamente fueron configurándose en Medellín como zonas de marginalidad, por ser receptoras de población migrante y desplazada, proveniente en su mayoría de sectores rurales empobrecidos. Posiblemente, para mediados y finales del siglo XX, la estructura del poder político del Estado era un proyecto, mas no una realidad tangible en la totalidad del territorio urbano.

En contraposición a las actuaciones del Estado, las diferentes formas organizativas que emergieron espontáneamente en ámbitos no planificados, especialmente en la zona nororiental, demostraron ser una fuerza alternativa cada vez más sólida, con capacidad de gestión y autogestión frente al Estado. A su vez, serán las limitaciones para el acceso a bienes públicos, la protección de la propiedad privada y la seguridad en zonas marginales, los caballos de batalla de las milicias populares para su incursión y consolidación en algunas zonas de Medellín como alternativa de orden local ilegal.

El Estado, por su parte, responde en un inicio con medidas policiales a necesidades sociales, y con proyectos culturales, sociales y de infraestructura incipientes en las zonas marginales, que contrastan con las principales demandas hechas por la ciudadanía y las milicias hasta 1993: suministro adecuado de todos los servicios públicos básicos, viviendas de buena calidad y a precios baratos, más escuelas, espacios polideportivos y centros para labores de recreación y cultura, mejoramiento de los servicios de salud y retiro de la policía (Jaramillo, 1994).

Sorprende ver cómo los grupos milicianos reivindicaron asuntos sociales para el desarrollo local de las comunidades marginadas, pero también espacios democráticos para la expresión de un movimiento político alternativo (Jaramillo, 1994). En un reportaje de *El Tiempo* en 1991, uno de los jefes de las milicias para ese entonces, planteó:

No nos limitamos al problema de los pillos. Tenemos tres frentes de trabajo: formación en el arte, la cultura y la recreación. El político-organizativo es la creación de grupos juveniles, de danza, asociación de padres de familia, acciones comunales (que no existían porque las acabaron las bandas); en el de economía alternativa hacemos estudios de mercadeo y tenemos microempresas. No tomamos decisiones por encima de la comunidad (*El Tiempo*, 17 de septiembre de 1991).

No obstante, contrario a estos propósitos en apariencia loables, pues a la luz de la justicia espacial así lo serían, los siguientes relatos

ponen de manifiesto cómo la represión violenta que realizaban los milicianos y sus actos de corrupción erosionaron su capacidad de liderar transformaciones sociales en favor de las comunidades:

Relato 1: Yo recuerdo dos personas: una del que les hablé que mató a un pelado que iba en bicicleta, que era como el líder de eso, y había otro que era hijo de una familia del barrio, pero él no llegó con esa familia, ellos llegaron primero y luego él con ese liderazgo y esa prepotencia, como «yo soy el líder de esta banda», y llegó imponiendo algunas condiciones en el sector, quiénes podían estar y quiénes no, quiénes podían fumar marihuana y quiénes no. Mató a mucha gente de ese mismo sector, desintegró muchos grupos de amigos que no eran malos, pero que por el hecho de que tiraran vicio a él no le gustaba. (Habitante Pablo VI – La Isla, profesor universitario, comunicación personal, 2018).

Relato 2: Aunque yo fui uno de los que más insistió en la formación de los pelaos que ingresaban, llegué a convencerme de que con varios de ellos no había nada qué hacer. Pero lo más triste de todo esto es que la corrupción no fue sólo problema de estos pelaos, eso también contagió a las direcciones. Me ha golpeado mucho el ver cómo compañeros revolucionarios [...] resultaron envueltos en esta maraña de la plata y del poder para ellos y no para el pueblo (Testimonio de uno de los fundadores de las milicias, en Jaramillo, 1994, pp. 34-35).

Su degradación también se ha explicado por la heterogeneidad de actores que terminaron conformando los grupos milicianos⁶ y por el no cumplimiento del código ético miliciano que, en los orígenes de estas organizaciones, intentó diferenciar el comportamiento miliciano del delincuencial o paramilitar (Jaramillo, 1994).

Para Jaramillo (1994), «ni lo estipulado en este código ético ni la labor de formación política promovida por los sectores más politizados, resulta suficiente para contener un proceso acelerado

6 Las primeras milicias reclutan a todo aquel que quiera defender el barrio; después, con el *boom*, ingresan cuadros político-militares, algunos miembros de bandas supuestamente interesados en regenerarse y jóvenes atraídos por las armas y por la expectativa de encontrar —como en las bandas y galladas— un espacio alterno de socialización, un medio de vida, un lugar desde el cual ejercer la venganza o protegerse de las amenazas de otros enemigos» (Jaramillo, 1994, pp. 31-32).

de descomposición que involucra tanto a jefes como a milicianos de base» (p. 32). Éste será el principal factor de deslegitimación de las milicias y de todos los grupos que hasta hoy continúan haciéndose al control de rentas ilegales y a la «administración de formas de justicia» en zonas de Medellín.

En conclusión, la concentración de competencias en un solo agente —militar y jurisdiccional—, provocó autoritarismos y su deslegitimación gradual, lo que condujo a que las milicias cambiaran de táctica: «estar en la legalidad». A finales de 1993 se inicia el proceso de negociación entre el gobierno nacional y las Milicias Populares del Valle de Aburrá (MPVA) (Rincón, 2009).

Apuestas de justicia espacial desde el Estado.

Uno de los cuestionamientos de este texto, y que apunta a observar de manera crítica procesos en los cuales el Estado cede o negocia su soberanía en determinados territorios, fue por el proceso llevado a cabo para que en zonas como la Nororiental fueran «aceptadas» otras figuras de autoridad y orden como las milicias, aunque ejercieran su dominio a sangre y fuego.

Los análisis realizados por la investigación *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*, permiten concluir parcialmente que, en dichas disputas, no solo incidieron los repertorios de violencia y terror con los cuales se impusieron los grupos armados, el descrédito y la falta de legitimidad de actores estatales como la fuerza pública y los políticos clientelistas, que generaron sentimientos de desconfianza y aversión hacia el Estado entre los pobladores de dichos territorios.

Fueron también relevantes en la legitimación y arraigo de estos agentes ilegales, la oferta de seguridad y, en algunos casos —de los cuales no se encontraron mayores registros—, expresiones de justicia espacial como el mejoramiento de vías, la construcción de obras públicas y el acceso a la propiedad privada en zonas de poblamiento

desbordado de Medellín. Sin embargo, la degradación en el interior de las milicias demostró que sus propósitos justo-espaciales se quedaron en discursos demagógicos y no alcanzaron a incidir estructuralmente en la transformación y equilibrio social que requería la ciudad. Por el contrario, agudizaron las cifras de criminalidad.

Con esto, impulsaron a los agentes legales del orden a promover un Estado con «rostro asistencial», (en palabras de Pérez et al., 2012, citado en Leyva, 2015, p. 46), principalmente en las administraciones de Luis Alfredo Ramos Botero (1992-1994) y de Sergio Gabriel Naranjo Pérez (1995-1997).

Contrario al accionar de las milicias, las expresiones de organización comunitaria, que en el inicio del poblamiento desbordado posibilitaron a grandes grupos históricamente empobrecidos habitar Medellín en condiciones cada vez más dignas, sí representaron un equilibrio para las tensiones sociales de la ciudad, profundizadas dramáticamente por la cifra de homicidios, principalmente de población joven, a finales de los años 80 y comienzos de los 90.

Por su parte, las acciones del Estado también condujeron a un equilibrio que, aunque temporal, fue producto de formas inéditas de actuación estatal en la ciudad. Por ejemplo: Creación de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (CPM), desde la cual se impulsaron programas como los Núcleos de Vida Ciudadana y estrategias de acercamiento del Estado a las comunidades como la transmisión televisiva de «Arriba mi Barrio».

La negociación con las milicias, que desemboca en la desmovilización de tres de ellas y su posterior rearme como agentes de vigilancia legal en los barrios que tuvieron presencia, bajo la denominada Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom).

El reconocimiento por parte del Estado de otras alternativas de orden en los barrios, creadas y fortalecidas gracias a las redes ciudadanas que, en medio de las crisis, promovieron derechos y el acceso a bienes públicos por medio de la organización comunitaria. La puesta en marcha de políticas para la construcción de viviendas

de interés social, como el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín —PRIMED— y la amplia cobertura de servicios públicos domiciliarios.⁷ Para efectos de este texto nos concentramos en estudiar la primera de estas acciones.

Como se analizó anteriormente, la proliferación de grupos armados que disputaron algunas funciones estatales —caso milicias populares en Medellín—, se dio en un contexto de luchas por la satisfacción de necesidades de justicia espacial y de seguridad en territorios caracterizados por la informalidad y la marginalidad. Este contexto ha alimentado la idea de explicar la violencia urbana como consecuencia de la ausencia estatal, o bien, como resultado de la acción fallida del Estado en estos territorios.

No obstante, acciones promovidas desde el orden central con apoyo internacional, aportaron a la transformación de esta imagen deficitaria del Estado. Es el caso de la CPM⁸, con proyectos como «Arriba mi Barrio»⁹ y «Núcleos de Vida Ciudadana», que aportó tanto a la transformación de los imaginarios de desconfianza generados por las intervenciones oportunistas de políticos clientelistas y por las acciones represivas de la fuerza pública en los barrios populares, como a la deconstrucción paulatina de imaginarios sociales que asociaban, de manera casi automática, a la población juvenil de estos territorios con la ejecución de delitos.

María Emma Mejía, primera Consejera presidencial designada para la CPM, estaba convencida de que la incidencia del precario desarrollo urbanístico en sectores marginales de la ciudad tenía

7 Pese a la existencia de sectores en la ciudad en condiciones de extrema pobreza, para 1990 Medellín poseía una característica excepcional frente al resto de las demás urbes colombianas: garantizaba un cubrimiento del 95% de los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, energía y aseo) (*El Tiempo*, 13 de octubre de 1990).

8 Según datos del portal *Medellín abraza su historia*, la Consejería se enfocó en crear parques, canchas, salones comunales y programas sociales que restablecieran la ciudadanía y la unión en esos territorios en los que solo se hablaba de Pablo Escobar, la violencia, el dinero fácil y los carros bomba. Información disponible en: <https://www.medellinabrazasuhistoria.com/creacion-de-la-consejeria-presidencial-para-medellin/>

9 El programa fue una propuesta de la Corporación Región a la entonces naciente CPM. La primera emisión salió al aire en 1991, el año más violento en la historia de la ciudad: casi 6.700 muertos, la mayoría menores de 26 años, asesinados principalmente a bala (Melguizo, 14 de marzo de 2011).

mucho que ver con el comportamiento ciudadano de sus habitantes (*El Tiempo*, 13 de octubre de 1990). De allí surgió la propuesta de los llamados Núcleos o Centros de Vida Ciudadana, un programa que asumía que la adecuación de espacios para la vida en zonas complicadas de la ciudad, podría ayudar a reducir el impacto de la violencia y a disminuir sus índices.

A su vez, la Consejería presentó un diagnóstico de las principales problemáticas, construido con la participación de los sectores académicos, en especial de las universidades públicas (Universidad de Antioquia, Universidad Nacional), ONG's y el proyecto PNUD-Alcaldía de Medellín (Dapena, 2003).

Podría decirse que los Núcleos de Vida Ciudadana formaron parte de una estrategia de recuperación del poder social del Estado, a través de lecturas más complejas de las problemáticas que dieron origen a las crisis sociales que experimentó la ciudad desde la segunda mitad del siglo XX y con mayores proporciones a comienzos del XXI.

Ahora bien, desde una mirada crítica del proceso llevado a cabo por la CPM, un mediador en la negociación con las milicias afirma que el Estado no actuó de manera contundente, cuando pudo recuperar su institucionalidad después de dicha negociación, al no ejecutar por ejemplo la construcción de otros Núcleos de Vida Ciudadana, que para ese entonces gozaban de reconocimiento en la ciudad. En entrevista realizada narra lo siguiente:

El ambiente era muy favorable, o sea, la gente idolatraba a la milicia, y en alguna medida cuando veían que ellos iban a hacer eso [se refiere a la negociación], veían pues que había que apoyar el esfuerzo porque ellos creían en lo que la gente hacía, y me parece que ese fue también el gran error del Estado, no haber aprovechado [...] ese era el momento preciso pa' decir "vamos a insertar la institucionalidad aquí", en materia social, en materia de justicia, en materia de seguridad, en materia de solución de conflictos [...] todo, porque se planteó las más importantes (Mediador en el proceso de negociación con las milicias de Medellín, comunicación personal, IEP, 2018).

Las medidas que aquí se consideran como *justicia espacial*, bien sean comunitarias o estatales, muestran otra faceta de las disputas por el orden, en tanto las comunidades pugnan por abrirse paso entre importantes procesos organizativos y el Estado busca recuperar su poder político por la vía de programas sociales que transformen su imagen deficitaria y se muestren como alternativas a la mera imposición de esquemas de seguridad. Para ello, ambos órdenes —comunitario y estatal— generan alianzas, negociaciones y transacciones que transforman el espacio habitado en los barrios de la zona nororiental de la ciudad.

Conclusiones

Los índices actuales de violencia homicida en Medellín y su área metropolitana revelan que las administraciones municipales han sido incapaces de pacificar la ciudad. Las negociaciones con las milicias, posteriormente las desmovilizaciones de grupos paramilitares y más recientemente los llamados pactos de no agresión entre bandas, no han sido suficientes para que el Estado recupere la soberanía total en el territorio. Las redes de narcotráfico lograron reacomodarse y sobreponerse a los golpes que supuso el hostigamiento del Estado a los carteles de la droga y al asesinato de su máximo líder Pablo Escobar a comienzos de los 90.

Sin embargo, esa zona gris y opaca en la cual se entrecruzan inevitablemente el orden estatal público y el societal privado, ha resignificado y amplificado al Estado. En otras palabras, el reconocimiento de otras figuras de autoridad y dominio, que buscan criterios de distinción frente al Estado y que en ciertos casos le suplantán, dotan de otros rostros al campo estatal.

La conformación y consolidación de órdenes alternos ilegales, caso milicias populares, que disputaron al Estado funciones como el ejercicio de la autoridad o la provisión de seguridad y de bienes públicos, son muestra de cómo en lo local puede ponerse a prueba, desafiarse y hasta anularse la soberanía de un Estado. En la

actualidad otras organizaciones armadas ilegales continúan siendo ejemplo de ello.

A su vez, sería injusto dejar por fuera de la discusión esas otras alternativas de orden que, desde el fortalecimiento de redes ciudadanas para la promoción de derechos, bienes públicos, organización comunitaria y en general desde la gestión de la justicia espacial, hacen parte de esa zona gris en la cual el Estado y los territorios se han resignificado en medio de múltiples conflictividades. Estas alternativas de organización comunitaria también desafían permanentemente al Estado desde la negociación, la defensa de derechos y la autogestión de sus territorios.

Finalmente, se considera que las estrategias de la CPM en la década de 1990 fueron un buen ejemplo de transformación y de resignificación, tanto de la imagen deficitaria o ausente del Estado, como de la imagen caótica y desordenada de zonas urbanas configuradas a partir de prácticas informales o no planificadas. Las negociaciones entre agentes del Estado encarnados en la CPM con actores comunitarios, llevaron a la instauración de programas sociales para la seguridad, es decir, programas que fueron más allá del ejercicio de la fuerza. En esa medida no puede desconocerse que, aunque parcialmente, el Estado logró recuperar poder social en la ciudad de Medellín, aunque en dicho proceso se vio obligado a ceder y negociar su soberanía en el ámbito local.

Referencias bibliográficas

- Alonso, M., Pérez, W. y Vélez, J. C. (2012). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín: Universidad de Antioquia
- Aristizábal, C.; Cárdenas, O.; Rengifo, C. (2018). Desplazamiento, trayectorias y poblamiento urbano. El caso de la comuna 3 Manrique, Medellín, 1970-2010. *Estudios Políticos*, 53, pp. 126-147.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Blair, E., Grisales, M. y Muñoz, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. “Guerra urbana” Otra “clave” para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística*, 67(67), pp. 29-54.

- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: El debate sobre las burocracias y el estado. En: Gupta, Akhil et al, *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.
- Caraballo, V. (2013). Órdenes locales, acuerdos de paz y presencia diferenciada del Estado. Negociación con las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, 77, pp. 241-270.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2017). *Medellín: memorias de una guerra Urbana*. Bogotá: CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia.
- Dapena, Luis. (2003). Núcleos de Vida Ciudadana. Racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Los planes de la Consejería Presidencial para Medellín. Vivienda y recreación para acabar con la violencia (13 de octubre de 1990). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-13854>
- Milicias populares: Sangriento juicio (17 de septiembre de 1991). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-155834>
- Instituto de Estudios Políticos (2016). *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*. Proyecto de Investigación CODI desarrollado por el Grupo de Investigación: Hegemonía, guerras y conflictos, Universidad de Antioquia.
- Jaramillo, A. M. (1994). *Milicias populares en Medellín. Entre la guerra y la paz*. Medellín: Corporación Región.
- Jaramillo, A. M. (2011). Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín (1985-2009). Recuperado de: http://www.region.org.co/images/publicamos/documentos/Acerca_de_los_estudios_sobre_conflicto_armado_y_violencia_urbana_en_Medellin.pdf
- Jaramillo, C. (1996). Las milicias de Medellín. Reflexiones iniciales sobre el proceso de negociación. *Colombia Internacional*, 36, pp. 9-15.
- Lechner, N. (2013). Poder y orden: la estrategia de la minoría consistente. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 15, pp. 83-127. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/43681/39596>.
- Lefebvre, H. (1975). El derecho a la ciudad. 3ª ed. Barcelona: Península.
- Leyva, S. (2015). La formación de la estatalidad local en Medellín: Una clave interpretativa para entender la arena del conflicto y sus actores en los últimos 30 años. (Trabajo comisionado por Medellín Basta Ya.)
- Melguizo, J. (14 de marzo de 2011). Arriba mi Barrio. Recuperado de: <https://jorgemelguizo.wordpress.com/2011/03/14/arriba-mi-barrio/>

- Museo Casa de la Memoria (06 de diciembre de 2017). Década de los 70. Recuperado de <https://www.museocasadela memoria.gov.co/medellin/decada-del-70/>
- Naranjo, G. (1992). *Medellín en zonas*. Medellín: Corporación Región. Recuperado de: http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/medellin_en_zonas.pdf
- Naranjo, G. (2004). Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El “reasentamiento de hecho” y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. En: Bello, Martha (ed). *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo* (pp. 279-310). Bogotá: Universidad Nacional.
- Perdomo, L (2018). Vigilancia, castigo y aseguramiento en las milicias populares de Medellín ¿Hacer la revolución o hacer el estado? (Tesis inédita de maestría), Universidad de Antioquia, Medellín.
- Pérez, A. L. (2018). Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín. *Estudios Políticos*, 53, pp. 148-170.
- Restrepo, C. I. (2000). *Pobreza urbana en Medellín: Mediciones y percepciones*. Medellín. Corporación Región. Recuperado en: http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/pobreza_urbana_en_medellin.pdf.
- Riaño, P. (2006). *Antropología del recuerdo y el olvido. Jóvenes, memoria y violencia en Medellín*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Rincón, A. (2009). El uso de la norma y la apropiación territorial en la disputa por la ciudad. En: Brand, Peter. (comp.). *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 219-245). Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela de planeación Urbano-Regional.
- Rivas, D. (2012). Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales. *Cuadernos de geografía/Revista colombiana de geografía*, volumen 21 (2), pp. 75-84. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/32214>.
- Salazar, A; López, N; Costelo, P. (1998). *Memorias de la historia y el proceso de paz de las milicias populares de Medellín* (Trabajo inédito). Medellín.
- Schnitter, P., Giraldo, M. L. & Patiño, J. M., (2006). La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. X, núm. 218 (83). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-83.htm>.
- Tellez, A. M. (1995). *Las milicias populares. Otra expresión de la violencia social en Colombia*. Bogotá: Rodríguez Quito.

- Uribe, M. T. (1997). La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades. En: *Conflicto y contexto*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Instituto SER de Investigaciones, Colciencias, Programa de Reinserción.
- Uribe, M. T. (2006). Notas preliminares sobre resistencias de la sociedad civil en un contexto de guerras y transacciones. *Estudios Políticos*, 29, pp. 63-78.
- Vélez, J. C. (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. *Estudios Políticos*, 18, pp. 61-89.
- Vélez, J. C. (mayo/agosto 2018). Tres décadas de estudios sobre (in)seguridad. *Revista Debates*, 80, pp. 17-19.

Ser y parecer: el sentido autoetnográfico que reside en la configuración local del Estado y la voz narrativa de un agente estatal

Andrés Felipe Lázaro Parra*

Autoethnography finds connections we are seeking but can't yet trace. It casts shadows of necessary doubt, can find the lurking, elusive stories we are afraid to hear.

Jonathan Wyatt

En este texto utilizo mi experiencia personal y mi «voz narrativa» (Ravecca y Dauphinee, 2021) para poner en perspectiva teórica y metodológica el trabajo que realicé como estudiante de la Maestría en Ciencia Política, del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia (UdeA), y los aprendizajes sobre las formas de acercarse al Estado (en Medellín) que me fueron útiles a la hora de realizar tal labor. Estos tuvieron una particularidad: se vieron ligados con otros espacios de mi vida profesional y académica. Por una parte, mientras fui estudiante de dicha Maestría (entre 2021 y 2023) era, a la vez, un agente estatal, un representante del Estado en el terreno de la política pública que estaba estudiando: el presupuesto participativo de Medellín. Por otra, en ese mismo periodo fui docente de estudios sobre la estatalidad en aquella Universidad.

* Político, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. andres.lazaro@udea.edu.co

El esquema descriptivo será el siguiente: inicialmente, expondré algunos elementos sobre la autoetnografía, que permitirán un encuadre en torno a la propuesta e incluso el tono del escrito. Después, ubicaré mi experiencia de vida como punto de partida para la narración, iniciando con mi lugar de formación biológica (Pamplona, Colombia) y el de formación política (Caracas, Venezuela). Luego relaciono mi lugar de formación académica (Medellín, Colombia) con mis primeras experiencias como sujeto del Estado y finalizo con unas conclusiones en torno al potencial que reside tras la propuesta autoetnográfica.

Este trabajo aglutina reflexiones construidas en el marco de proyectos de investigación en los cuales participé en diferentes roles (auxiliar de investigación, joven investigador e investigador principal) y momentos diversos de mi vida universitaria (estudiante de pregrado, estudiante de posgrado, profesional y docente universitario). El objetivo es, entonces, proponer un horizonte de trabajo que permita acercar la reflexión sobre el Estado y sus formas de materialización cotidiana, enmarcadas en una de las discusiones más contemporáneas sobre éste, sus distintas formas de concreción local —en este caso en Medellín— y su proceso de formación continua. Esto implica la aparición de una relación entre la autoetnografía del Estado (Hurtado, 2017), su formación cotidiana, y procesos de subjetivación y desubjetivación que aparecen en quienes lo encarnan.

Una de las fuentes principales de este escrito es la pasantía de investigación que desarrollé como Joven Investigador e Innovador del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (beca de pasantía JIIM-001-2021), financiada por el IEP de la UdeA y el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia, entre octubre del 2021 y octubre de 2022.

Otra de esas fuentes es 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*, inscrito en el grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos, adscrito al IEP, y financiado por el Comité para el Desarrollo de

la Investigación (CODI) de la UdeA, en el cual participé como estudiante del pregrado de ciencia política y Joven Investigador UdeA, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018. Finalmente, también confluyen en este texto las reflexiones teóricas construidas en torno a mi experiencia como estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la UdeA, en el proyecto *Pasar de la protesta a la propuesta. El presupuesto participativo en la ciudad de Medellín como mecanismo institucional del Estado local (2004-2023)*, desarrollado entre julio de 2021 y diciembre de 2023.

En las reflexiones académicas y personales en esos contextos, confluyeron el deber ser del agente estatal, los intereses investigativos del estudiante de maestría, las reflexiones del docente y las prevenciones de un investigador formado en una retórica de entendimiento del Estado propia de otro país. Sobre este último punto reflexionaré en el primer apartado del escrito.

Para aprovechar el tono de mi experiencia personal, el trabajo en algunos momentos será expuesto narrativamente en primera persona y, en otros, en tercera persona, toda vez que pretende posicionar a la autoetnografía y su «voz narrativa» como una alternativa válida para el estudio del proceso de formación continua del Estado, en este caso, en Medellín. Y, en el mismo sentido, la expresión de algunas ideas, reflexiones y miradas sobre el quehacer de quien suscribe este escrito se facilita usando ambas estrategias en momentos distintos del trabajo.

Autoetnografía, voz narrativa y posicionamiento de una nueva forma de comprender al Estado

Este escrito se apoya en reflexiones como las de Ravecca y Dauphinee (2021), quienes sostienen que en las narrativas de la ciencia política y las relaciones internacionales, es común encontrar la alusión a una «escritura fortaleza» y otra «voz narrativa». La primera tiende a devenir de un estilo de pensamiento dominante

en términos epistemológicos en la disciplina. La segunda propende por abrir un espacio de «respiración académica» en el cual se proponen modos de producción de conocimiento menos bélicos, epistemológicamente más flexibles y tal vez más certeros para captar la complejidad del mundo actual.

En este sentido, la autoetnografía propicia la posibilidad de imbricar experiencias sociales altamente complejas, en investigaciones más o menos integrales, para cuestionar incluso crítica y políticamente las formas convencionales de producción de conocimiento. Este enfoque facilita la politización del conocimiento y el cuestionamiento del poder, a partir de la construcción de una nueva perspectiva epistemológica que, en últimas, se traduzca en nuevas metodologías para, por ejemplo, estudiar al Estado.

En esta vía, Ravecca y Dauphinee (2021) sintetizan cómo la «voz narrativa» de la autoetnografía se sitúa

[...] alrededor de temas como la apertura, la contradicción, la ambigüedad, la fractura, la sorpresa y la ingobernabilidad de la vida política e intelectual. En esta conceptualización, más que competir con la ciencia social tradicional, las narrativas ofrecen una mirada potente hacia la complejidad y hacia la pluralidad de la realidad social. (p. 237)

Mientras para la «escritura fortaleza» el conocimiento está separado de la sociedad, en la «voz narrativa» este no puede escindirse de la vida social ni personal. Mientras la primera enfatiza en la objetividad y neutralidad, la segunda pone en juego al yo en relación con otros, implicando subjetividad e ideología. La primera se apega a la verdad y la segunda a la multiplicidad y movilidad de la misma. La «escritura fortaleza» tiene formas propias del discurso bélico, mientras que la «voz narrativa» apunta a la vulnerabilidad y la duda. Mientras las formas tradicionales de narración académica se han concentrado en la linealidad, la propuesta radica en buscar la apertura, la multiplicidad de la exploración del saber. La primera forma le apuesta al control de los conceptos, variables y datos, y la

segunda a la ingobernabilidad e imposibilidad de control de todo proceso investigativo.¹

Esta propuesta, a su vez, se enmarca en las reflexiones de Wyatt (2020). La perspectiva autoetnográfica tiende a intentar conectar momentos y eventos que en la vida social y política, aparecen como desconectados, como si fueran pequeñas partes sueltas que, de alguna u otra forma, comprendemos que tienen relación entre sí, y esa relación está muchas veces mediada por la subjetividad e historia de vida de quien intenta crear tales conexiones. Así, la autoetnografía intenta construir historias provisionales que dan sentido a esas «partes sueltas», a la manera en que intentamos ensamblar, reconstruir, juntar los fragmentos de un jarrón roto que se le ha caído de las manos a alguien que amamos (p. 60).

Para Wyatt (2020), al igual que para mi, como estudiante-investigador-agente estatal, la autoetnografía inició con pequeños fragmentos, «In scratches across the page that begin as nothing, or imagined nothing» (p. 61). Fragmentos que, sólo en momentos específicos de la experiencia de vida, de construcción de múltiples capas de subjetividad, adoptan un sentido más o menos consistente de historia, una historia que está en constante ensamble y re-ensamble. Historias que se construyen a partir de la escucha y la vivencia, pero que adquieren sentido autoetnográfico en la escritura, una que implica las emociones y el cuerpo, «a writing-class-body». La autoetnografía pasa por el cuerpo, implica al cuerpo, implica la vida misma, «is writing that is blood-full, not bloodless» (p. 62).

Y como propuesta metodológica, es imprescindible, lo fue para este ejercicio investigativo, para intentar acercarse al entendimiento y la reflexión en torno a las configuraciones locales que adquiere el Estado en la vivencia de su proceso de formación cotidiana.

1 Es importante plantear que la propuesta de los autores y de quien escribe este texto, no radica en un menosprecio o desinterés por la denominada “escritura fortaleza”. Tampoco se trata de un ejercicio de generalización de la “voz narrativa” como forma de acercamiento epistemológico al saber. Lo que se busca es posicionar la potencia académica y política que se haya tras esta segunda opción, tradicionalmente menospreciada por las convenciones más propias de producción de conocimiento en ciencias sociales y ciencia política.

Las formas contemporáneas de comprender al Estado y mis años en Venezuela

Para mí es imposible no pensar en Venezuela como un referente ético, político, familiar y social. En este país pasé mis años formativos (1999-2009) y me interesé tímidamente por asuntos académicos o «intelectuales». Viví durante muchos años en varios barrios de Caracas, pero el que más me marcó fue Nuevo Día, un pequeño morro ubicado en la vía que comunicaba a la capital del país con La Guaira, lugar en el que está ubicado el Aeropuerto de Maiquetía y un buen número de playas turísticas del distrito capital.

Durante esos años me enfrenté constantemente a la política, y dentro de este ámbito tan abstracto, más concretamente al Estado. Discursiva y concretamente él estaba presente en todas las dimensiones de mi vida: nos permitía vivir en una choza pequeña sin pagar servicios públicos, cada cierto tiempo llegaba a nuestras viviendas para renovar los bombillos ahorradores de luz, cada semana nos daba la posibilidad de comprar alimentos regulados y subsidiados con precios asequibles, pues de otra forma no podríamos adquirir lo que comprábamos. El Estado tenía rostro y tenía carne: era El Comandante y cada uno de sus lugartenientes civiles y militares. Era fácil reconocernos y diferenciarlos en el día a día, aunque el acto concreto de identificación de sus labores, de sus roles en mi vida y de su labor como agentes estatales sólo podría enunciarla, hacerla surgir, en mis años de estudiante universitario.

Las mujeres y hombres vestidos de rojo, con camisetas que decían «patria para todos», «patria o muerte», «venceremos», «PSUV», «PCV», «Viva Chávez», «NO», «MVR», entre otros tantos eslóganes, eran, en mi día a día, la cara visible de la revolución y del Estado. Durante la temporada escolar, los agentes estatales se encargaban de proveernos los bienes necesarios para que todos los niños del barrio fuéramos a estudiar. A su cargo estaban uniformes, cuadernos, meriendas, almuerzos, jornadas recreativas, paseos, visitas a museos, mil y una actividades que nos permitían salir del barrio y conocer otras latitudes.

Durante las navidades, ellos se aseguraban de que ningún niño del barrio se quedara sin, al menos, un juguete. Organizaban comités barriales que recogían las listas de niños y niñas que habitábamos Nuevo Día, hacían cuentas, conseguían los juguetes, y la segunda semana de diciembre nos hacían ir a la cancha, la parte más alta y central del barrio, para entregarlos en un contexto de celebración y jolgorio al ritmo de gaita zuliana. Ese día nos daban regalos, rifaban obsequios para los padres, ofrecían meriendas, algún recuerdo más, y nos recalcaban nuevamente que ellos eran eso que unos llamaban «la revolución», «los chavistas», «el Estado», y otros venezolanos, habitantes de zonas relativamente más favorecidas por la estructura social, denominaban «los malandros esos».

Siempre hicieron parte de mi vida cotidiana, pero no supe reconocerlo hasta que tuve los conocimientos y formas reflexivas internas y propias para poderlo enlazar analíticamente. Mi familia era cercana a una líder muy importante de los grupos de apoyo del chavismo. Ella vivía en una habitación ubicada en un edificio que pertenecía al esposo de una prima, la quería mucho y a su esposo, y siempre se interesó en los pequeños niños que rodeábamos a esa pareja. En diciembre, en esos encuentros en que se daban los regalos, ella mandaba a llamar primero a mis hermanos, a otros primos pequeños y a mí, y nos permitía elegir el regalo que queríamos, algo que no hacía con el resto de niños a los cuales les daban el obsequio. Esa fue la primera vez que me enfrenté con la discrecionalidad de los agentes estatales (Migdal, 2011), y no lo supe hasta muchos años después.

Estos sujetos hacían parte de nuestro paisaje cotidiano, eran muchos y muchas, y no se parecían en nada a lo que, años después, entendí bajo el concepto de burocracia de Max Weber (Buchely, 2014). Tampoco se parecían a los burócratas de nivel callejero de Michel Lipsky (Buchely, 2014). Para mí eran amigos, compañeros, conocidos, personas que trabajaban para la revolución. Hoy en día sé que se sentían de esa manera porque difuminaban la separación teórica existente entre el Estado y la Sociedad, y que en ese sentido se presentaban como sujetos cercanos, capaces de relegitimar

la labor del Estado en los barrios populares de Caracas, con capacidad de direccionar el devenir de las políticas revolucionarias implementadas por el Estado, y con un rol fundamental para hacernos sentir que esas políticas eran nuestras, nos pertenecían, y que el Estado era más cercano a nosotros de lo que pensábamos.

Esos encuentros constantes, cotidianos y diarios normalizaron el rol que tenían dichos agentes estatales en mi vida y en la de mis seres queridos. Si necesitábamos un trámite, si requeríamos medicinas, si nos hacía falta algo para ir al colegio con tranquilidad, si una semana no alcanzaba para el almuerzo, podíamos hablar con estas mujeres y hombres de rojo, podíamos tomarnos un refresco (o nuestros padres una cerveza) y lograr que, por su intermediación, accediéramos no sólo a beneficios sociales sino a derechos constitucionalmente reconocidos.

En el ejercicio constante de compartir con nosotros, la repetición aparece como vehículo para el establecimiento de un sentido de normalidad, una normalidad marcada por la encarnación de esos derechos y esos beneficios de la revolución en estas personas.

Yo no lo comprendí de inmediato. Me resultaba curioso que estas personas existieran, el rol y el poder que tenían. No comprendía muy bien cómo funcionaba eso que mis padres llamaban «favores», ni qué implicaban para nosotros. Nunca había escuchado el nombre Milicias Bolivarianas, ni había relacionado la existencia de estos sujetos de rojo, estas subjetividades revolucionarias, con el intento de Golpe de Estado de abril de 2002.² En el proceso de subjetivación propio de mi ser, de reconocimiento de mis linderos éticos y morales, de aceptación de mis orientaciones ideológicas, estos sujetos fueron fundamentales, y creo que de aquellos cercanos que recuerdo, ninguno nunca lo supo.

El interés por el fenómeno Estado, por quienes (de rojo o no) se representaban públicamente en su nombre, y por las implicaciones que tiene el accionar de estos sujetos en la vida cotidiana de

2 Entre el 11 y el 13 de abril del año 2002 se desarrolló un golpe de Estado contra el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. Al respecto véase López-Maya, 2002.

otras subjetividades, se mantuvo inconscientemente en mí hasta mis primeros años universitarios. Pasé por un par de semestres de psicología en una universidad privada, lo que me permitió entender que buena parte de la construcción de mi subjetividad estaba marcada por un deseo irrefrenable por la justicia social (ello), que se veía atajado por unas convenciones sociales de un país en el cual esta demanda podría representar la muerte (superyó), del cual terminaba emergiendo mi visión del mundo, mi propia subjetividad, pero centrada en la crítica como motor para el cambio social, el cambio individual y la corrección de los errores de la *praxis*.

Pero ese proceso no es tan lineal como parece. En tal proceso de subjetivación fueron fundamentales mis primeros encuentros, ya más conscientes, con el Estado y sus representantes. A mi regreso de Venezuela hacia Colombia, en el 2009, empecé a participar, en mi pueblo godo y conservador, en protestas contra la tauromaquia. En este contexto, el Estado era otra cosa: no eran mis amigos, conocidos y familiares capaces de gestionar las necesidades de nuestro barrio caraqueño. Ahora eran policías vestidos de verde, montados a caballo, que defendían que un pequeño grupo de personas lastimaran y maltrataran toros hasta la muerte, sólo porque les generaba diversión.

El Estado empezó a aparecer de una forma más delineada en mi vida diaria, y mi reconocimiento sobre la manera de entenderlo estuvo completamente imbricado con estos escenarios de disputa política. Era un Estado muy distinto al que conocí en Caracas, pero le seguían llamando por el mismo nombre. Sus respectivos representantes hacían cosas diferentes, se presentaban de maneras ambiguas pero distintas y, aun así, la gente les decía a ambos el Estado.

En mi año de estudiante de psicología y mi pregrado de ciencia política, el Estado se reformuló nuevamente: eran los agentes que nos agredían y retenían en medio de las manifestaciones en las que participaba con mis amigos, era quien nos aturdió en el medio de una clase cuando iniciaba un tropel, pero era también aquel que nos hacía pertenecer a una Universidad Pública. En

ese proceso de construcción de mi propia subjetividad, en la cual ha sido fundamental mi relacionamiento con el Estado, se da un acontecimiento importante, un precedente para la acción que transformará esas ideas o reflexiones inconexas y experiencias frente a lo estatal en un interés de investigación y un proyecto de vida personal.

De forma casual, un compañero del pregrado me mencionó que en el IEP de la UdeA estaban convocando para recibir a un joven investigador en un proyecto denominado «Rostros de la estatalidad...». Él, que ya era joven investigador, me convenció de lo importante que podía ser obtener ese rótulo para mi vida académica y posterior vida laboral, más aún cuando pensaba en la posibilidad de que una y otra confluyeran, eventualmente, en un mismo camino. Yo no tenía muy claro qué significaba eso de «Rostros de la estatalidad», y no me sonaba mucho por qué tenía que ver con la investigación sobre el accionar de las milicias populares en la Medellín de los noventa, asunto que para entonces desconocía por completo.

Pero me aventuré, me arriesgué, actué. En la entrevista realizada en la convocatoria entendí que ese lugar era en el que quería estar. Y ese proyecto de investigación me permitió reconocer el vínculo estrecho que había tejido durante toda mi vida con la forma Estado y sus representantes, al igual que me abrió el panorama de reflexión sobre lo estatal, hiló mis análisis desconectados, y me dio un piso teórico, investigativo y emotivo para abordar ese fenómeno estatal que durante toda mi vida me había intrigado.

Esa acción, ese conjunto de acciones dieron luz a mi reflexión más consistente sobre el Estado, y me permitieron desarrollar un trabajo de pregrado que me llenó de expectativas personales y académicas, que me ha abierto puertas y el reconocimiento de otros investigadores, y me permitió publicar mi primer libro titulado *Gobernar lo ingobernable. Sobre la gestión estatal de la juventud en Medellín (1995-2011)* (Lázaro, 2021), además de un número importante de premios y reconocimientos de personas que considero un modelo a seguir.

El desarrollo de la propuesta investigativa que trabajé en la maestría, el ejercicio mismo de cursar esta maestría y no otras, la reflexión profunda sobre el fenómeno estatal y el interés de convertir estas inquietudes del niño que vivía en el barrio Nuevo Día de Caracas, como parte fundamental de mi proceso de subjetivación y desubjetivación, fueron el antecedente necesario para plantear lo que soy hoy, lo que hago, lo que quiero hacer y lo que no. Sobre esto último trata el siguiente apartado del trabajo.

Agentes estatales, del conocimiento a la representación

Cuando pude graduarme del pregrado de ciencia política de la UdeA, tenía claro el enfoque teórico, epistemológico, ideológico y la metodología con la que me gustaba realizar mis ejercicios investigativos. Pretendía seguir aprovechando aquello que tanto me había costado construir y que generaba tan buenos resultados, para mí y para otros. Entré en una especie de estado de tranquilidad, pues tenía unas certezas que pensaba abrazar y profundizar, y esto —intuía yo—, me permitiría seguir avanzando personalmente para ir perfilando el tipo de sujeto que deseaba ser: estudioso, crítico, reflexivo, sensible, socialmente comprometido, políticamente activo, etc.

Algunos meses después de haber concluido el pregrado, se me presentó una posibilidad que desató toda suerte de opiniones, conflictos y reflexiones internas: me ofrecieron trabajar en la implementación del programa de presupuesto participativo (PP) del municipio de Medellín. Me ofrecieron, en esencia, ser un agente estatal. Esa oferta laboral estuvo mediada por la discrecionalidad de un grupo de agentes estatales que, en el desarrollo de sus actividades como representantes del Estado, solicitaron a una persona allegada a mí la hoja de vida de «un joven de confianza». Ese grado de discrecionalidad, que les permitió «meter» a trabajar a una persona en la cual pudieran confiar para el desarrollo del proyecto referido, cortó con una racha de cuatro meses buscando empleo por canales más institucionalizados, bolsas de empleo públicas y convocatorias en portales laborales en internet.

En este punto se hace necesario establecer los referentes de lo que significa la experiencia PP, para poder hilarlos con la reflexión que hasta el momento ha planteado mi lugar de enunciación como investigador, mi papel y relación con el Estado y la potencialidad del estudio y comprensión de las subjetividades para darle trámite al dilema individual de subjetivación y a diferentes problemas de investigación.

El Presupuesto Participativo en Medellín

El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín, aquel en el que me ofrecieron empezar a trabajar como agente estatal, nació en el 2004. Su eje de articulación es la participación política formal de las comunidades para garantizar su gestión participativa, mediante la distribución de un porcentaje (5%) del presupuesto municipal en proyectos formulados y elegidos por la ciudadanía. El PP se planteó como una estrategia dirigida desde el Estado para que la población interviniera directamente en el proceso de asignación de recursos públicos, en su ejecución y veeduría constante.

Para Gutiérrez et al (2020), con el paso de los años, el PP se convirtió discursivamente en una estrategia desde el Estado local para ampliar las posibilidades de incidencia de la ciudadanía, menguar las prácticas de corrupción y clientelismo, y construir gobernabilidad, toda vez que se partía de la idea de que la administración municipal estaba deslegitimada ante la población, y era menester construir confianza entre la ciudadanía y el Estado.

Presupuesto Participativo en Medellín es entonces una estrategia con un sentido ambiguo: para el Estado, representó la posibilidad de gestionar de manera más eficiente las demandas poblacionales por integración, provisión de derechos, construcción de legitimidad frente a la sociedad, integración de liderazgos a la red de influencias institucionales y, en síntesis, revalidación de su rol como canalizador de conflictos sociales, lo que permitió ampliar uno de los rostros de su influencia en la ciudad. Por otro lado,

para las comunidades organizadas de la ciudad, PP fue el fruto de sus demandas y disputas políticas, un espacio que les permitía la definición del quehacer de una cantidad importante de recursos públicos, la posibilidad de garantizar la provisión de ciertas necesidades y derechos hasta el momento insatisfechos.

Estas dos visiones son grandes agrupaciones analíticas, pero están cargadas de reflexiones individuales, subjetividades conflictivas, deseos, emociones e impulsos que muchas veces escapan a la ordenación del mundo en categorías reflexivas estáticas. En la implementación de PP se hace latente la disrupción y la aparición de formas de subjetivación y desubjetivación claves, pues la puesta en marcha del programa se da a través de intermediarios privados.

Estas formas de intermediación, a su vez, contraponen con otros intermediarios que aparecen en medio del juego tensionante de PP: los contratistas, operadores o agentes estatales. Tenemos entonces el siguiente esquema que ayuda a elucubrar el funcionamiento de la estrategia y, por esta vía, la aparición de subjetividades conflictivas, contrapuestas y tensionantes entre sí, que reclaman autoría, valor, capacidad y roles claros para ser legítimos ante la comunidad donde se implementa el proyecto, que conciben otras formas de subjetividad como contrarias, negativas o ilegítimas, pero que igualmente se presentan.

La construcción de subjetividades ligadas a liderazgos comunitarios o agentes estatales es fundamental para comprender el verdadero impacto que tiene este programa en la vida cotidiana de las comunidades de barrios y veredas en Medellín, y es allí donde adquiere mayor relevancia el uso de la etnografía y la autoetnografía del Estado como forma de acercamiento a este tipo de fenómenos. Sin las distintas decisiones sobre la subjetividad que enmarca el accionar de estos distintos actores, la estrategia no sería la misma. Y los procesos de subjetivación y desubjetivación son más cruciales aun cuando se entiende el papel de la discrecionalidad que tienen aquellos llamados a implementar una política pública de manera vertical, pero que, en la práctica, depende casi enteramente de sus decisiones y el relacionamiento de estas con las de sus contrapartes.

Como se ha expuesto hasta el momento, el interés por estudiar al Estado en la cotidianidad, nace de una reflexión igualmente cotidiana sobre las formas en que el Estado se presenta en nuestra vida, en mi vida, de forma constante e inmediata. A su vez, en el análisis y reflexión académica sobre las formas cotidianas de presentación del Estado, también aparece el rol de la subjetividad como asunto clave para la definición de roles, estrategias y actividades de esos proyectos o programas estatales.

En el caso de PP, es fundamental entender quiénes son los sujetos que implementan diariamente la estrategia. Estos sujetos pueden unificarse bajo dos grandes categorías: contratistas o agentes estatales, y líderes comunitarios. Se presentarán unas reflexiones individuales sobre mi rol como agente estatal en el proceso de implementación de PP.

Mi experiencia personal: ser agente estatal en Medellín

Firmar un contrato con el Estado, para establecerse como su representante, para alguien con la experiencia burocrática que tenía yo, a la hora de relacionarme con él, no fue nada fácil. Primero, por las implicaciones administrativas: tipo de contratación flexible, no realizada con el Estado sino con un tercero; honorarios medianamente dignos pero para un lapso de sólo 6 meses; obligaciones que se deben cumplir, pues es un contrato por productos entregables, no realmente por tiempo, lo que implica trabajar más por el mismo dinero; limitaciones de tiempo para desarrollar otras actividades asociadas con lo que yo me había propuesto como parte de mi proyecto de vida, así se establezca que contractualmente no se tiene horario fijo.

Éticamente el asunto es peor: ¿cómo trabajar con la institución de la que tanto se ha renegado y que se ha construido incluso como objeto de investigación crítica? Porque yo no iba a trabajar con el Estado aquel de los revolucionarios chavistas que ya describí, y que de alguna manera sentía cercano, sino con el de los policías de verde cuya presencia, más que su ausencia, me producía miedo en

ciertas zonas de Medellín. Una reflexión inicial llegó a mi cabeza: puedo trabajar desde dentro del Estado para mejorar las cosas, porque si no lo hago yo, lo hará alguien más que, además, puede que no tenga la sensibilidad o conciencia social que yo creía tener.

Después de esta reflexión llega entonces el momento de trabajar realmente para el Estado. Ponerse un chaleco que lo identifica a uno como sujeto del Estado, portar un carné que inspira tanto respeto como incertidumbre o temor en los otros con los que me relacionaba, usar un lenguaje técnico, un ropaje, unos ademanes para representar la supuesta neutralidad del Estado. Esa neutralidad me llegó hasta el primer día laboral, en que una señora de una tienda me brindó un tinto para que yo intercediera por ella para que mis compañeros le limpiaran un césped frente a su local.

Desde ese día me di cuenta que la gente me miraba de manera diferente si tenía chaleco con logo de la alcaldía, o si no lo tenía. En un momento era reconocible y hasta señalable. Sin esos ropajes oficiales no era nadie o era solo alguien más. Yo también, de forma consciente, me arrojé bajo la idea de la consciencia social que me pertenecía por ser parte de la UdeA para justificar mis acciones como agente estatal, y decidí sujetarme a esa idea. Pero también tuve que hacer renunciás, des sujetarme de otras ideas para poder hacer tolerable ser referido como «doctor», al reconocerse en mí un vínculo con el Estado: ignoré directrices para no afectar el carácter participativo del proceso, decidí no hacer nada que afectara ese halo moral que me permitía hacerme medianamente diferenciable de los contratistas puestos allí porque pertenecían a la red de influencias políticas de algunos líderes, por citar algunos ejemplos.

Sirvió también que quien era la coordinadora de tal proyecto me conociera, tuviera referencias de mí. Ella se me acercó, me habló de la oferta laboral (en febrero de 2020) y me explicó lo complicado que era «trabajar con comunidad», y más aún, «trabajar con PP, donde se maneja tanta y a la vez tan poca plata». Entre los meses de abril y agosto de ese complejo año, nos dedicamos a realizar trabajos de planeación, ejecución de actividades por medio de la virtualidad y a pensar cómo sería volver al terreno, volver a campo, estar en interacción con las comunidades.

En aquel septiembre, y en el marco de mis funciones contractuales, se me delegó la responsabilidad de acompañar la coordinación de varios encuentros comunitarios en los que se llegaría a acuerdos sobre las condiciones en las cuales se implementarían las actividades territoriales de PP. Teníamos poco tiempo, toda vez que por la dinámica de ejecución de este programa de la administración municipal, la implementación no podía exceder las vigencias anuales, y esto suponía mucha presión para el equipo de trabajo.

Ese encuentro se desarrolló en un parque de la Comuna 4–Aranjuez, ubicada al nororiente de la capital de Antioquia. En ese parque nos encontrábamos varios contratistas de diferentes secretarías del ahora Distrito, todos identificados plenamente con nuestros chalecos de colores³, carnets, cada uno con su bolso al hombro y rodeados de carpas, sonido, camionetas de la Alcaldía y listados encargados de recoger los datos personales de los asistentes al lugar. Recuerdo perfectamente que ese día llegué en mi moto al sitio del encuentro, sin el chaleco correspondiente, pues me daba temor pensar que por tenerlo puesto pudiera ocurrir algún accidente de tránsito, que cometiera una imprudencia o que cualquier otro acto inexplicable interfiriera en mi cotidianidad, por el hecho de tener ese artefacto puesto.

Parquéé mi moto, me bajé de ella y decidí ir a comprarme un «tinto», un café, en una panadería del parque. Al llegar, la señora me atendió como a cualquier otro cliente. Volví al lugar de trabajo, me puse el chaleco, me tomé mi tinto y continué con las actividades. Al finalizar, un par de horas después, quise beber un tinto de nuevo. Esta vez me dirigí a la panadería con el chaleco puesto. La señora, que horas atrás me había atendido con la naturalidad de quien

3 En el caso de la Alcaldía de Medellín, los contratistas o agentes de cada una de las secretarías suelen portar un chaleco que los identifica como parte de estas, y esos chalecos se distinguen entre sí por un número amplio de colores: rojo, verde, azul, verde oscuro, violeta, amarillo, gris, entre otros. Si bien muchas personas suelen reconocer el color que tiene el chaleco de cada Secretaría, es habitual encontrar personas que identifican de inmediato el simple chaleco como artefacto que significa la representación inmediata del Estado, independientemente de la entidad a la que pertenezca o del rol que tenga quien lo porta (contratista, supervisor, profesional vinculado, etc.).

realiza una acción repetitiva y monótona durante buena parte del día, me sonreía y me miraba a los ojos cuando me hablaba. Justo antes de entregarme mi tinto, y proceder a cobrarme, me hizo un comentario: «joven, ya que veo que usted es de la Alcaldía, ¿será que me puede hacer un favor?» Ante mi respuesta afirmativa, ella prosiguió con su demanda: «lo que pasa es que yo estoy teniendo muchos problemas últimamente con los muchachos de por acá, yo creo que usted me entiende, y no sé con quién de la alcaldía hablar o cómo hacer para que me manden unos policías a hacer ronda por acá», me dijo.

Cuando me disponía a decirle que yo, aun cuando tenía un chaleco que me identificaba como parte del Estado local, no tenía mayor capacidad de influencia sobre aquel problema que la afectaba, siguió: «es que por acá está todo muy peligroso y yo no sé con quién hablar, vea, hágame ese favor». Sin tener espacio para responder su solicitud, recibí en mis manos el tinto que había pedido, un mini alfajor y un chocolate, precedido por un «dejé así joven, hágame ese favor si puede».

En ese momento noté la importancia que tenía, para mi trabajo y mi experiencia individual, portar un artefacto que me identificaba como agente del Estado, como su representante, como su miembro. Al volver por mi moto y encontrarme con otros de mis compañeros les comenté mi experiencia, y Juan, uno de los más cercanos me dijo: «bienvenido a PP, la gente cree que uno puede hacer cualquier cosa, y apenas puede uno ser medio contratista. Por cierto, no se vaya a quitar el chaleco hasta que salga del barrio, para que *los muchachos*⁴ lo empiecen a reconocer y no lo vayan a parar después a pedirle algo».

4 La referencia a «los muchachos» o «los muchachos del barrio» es usual entre la gente de los barrios populares —y algunos no tanto— de la ciudad de Medellín. Con ese eufemismo se refiere a sujetos casi siempre jóvenes, casi siempre hombres, que hacen parte de grupos al margen de la ley (desde pequeñas galladas, pasando por combos, hasta bandas delincuenciales) y que circunscriben alguna parte de su actividad ilícita al margen del barrio al que pertenecen. A su vez, esta referencia es relevante, pues constantemente en el ejercicio de campo tanto personas del común, como contratistas, funcionarios públicos y hasta agentes del orden la utilizan para enunciar a sujetos que aparecen tangencialmente en el ejercicio de contratación y ejecución del presupuesto participativo.

En ese momento empecé a notar que PP era algo complejo, distante y a la vez cotidiano, algo que iba a transformar mi vida de allí en adelante. Estas reflexiones y otras tantas que empezaron a desarrollarse en un trabajo constante en campo que fue desde abril de 2020 hasta febrero de 2023, fueron fundamentales para presentarme a la maestría en Ciencia Política de la UdeA, elegir la línea de investigación de Campo Estatal, Poderes Locales y Conflictos, y decidir desarrollar mi trabajo de grado sobre las formas de gobierno delegadas en privados que aparecen en PP.

Este proceso de subjetivación y des subjetivación individual como agente estatal es posible gracias a la discrecionalidad que se tiene como agente estatal. Si bien existen directrices y normas claras sobre lo que se debe hacer, el enmarañamiento que produce la tercerización de la tercerización laboral implica que se tengan muy pocos controles sobre el accionar individual (Hibou, 2013), por lo que la política se puede reformular, renegociar o modificar sobre la marcha, tanto particularmente como en el relacionamiento con los líderes comunitarios.

Ahora bien, y como lo establece Lechner (1988), «el análisis de la realidad social no es una labor aséptica; está permeado por la vida cotidiana y sus presunciones de normalidad» (p. 58), por lo que el devenir de mi experiencia crítica frente al Estado es crucial para decidir aquello que pretendo seguir de él, de aquello que me permite separarme y tomar distancia. En ese proceso, reconocer la importancia de la vida cotidiana desnaturalizando su contenido, me ha permitido construir una subjetividad marcada por una pertenencia crítica y reflexiva al aparato estatal, reconociendo los límites de su accionar y utilizando sus resquicios para plantear estrategias en PP que empoderen aún más a las comunidades, incluso más allá de los liderazgos tradicionales que soportan su ejecución.

Esa desnaturalización de lo cotidiano, dejando de considerarlo lo normal y buscando en la cotidianidad misma lo que transgrede, lo que reformula, lo que cambia el accionar estatal en campo, es crucial para ofrecer alternativas a las comunidades organizadas, que ven en mecanismos institucionales como PP la estrategia a

través de la cual cerrarán las brechas que los mantienen excluidos de la ciudad y carentes de derechos y recursos de todo tipo.

Trabajar en el Estado, en PP y en territorio con las comunidades de la ciudad es lo que me ha permitido reconocermé como parte de mi objeto de investigación, por lo que mi función, como establece Lechner (1988), no es explicar lo que allí acontece, sino que está más relacionada con rescatar lo ya conocido, lo que sucede, lo que vive la gente en los lugares en que se implementa la estrategia.

Esta capacidad de establecer tanto distancia como compromiso (Elias, 1990) sobre el quehacer cotidiano en el funcionamiento del Estado es lo que, a su vez, permite reconocer mi capacidad de agencia, la de los otros actores involucrados, y el discernimiento sobre la configuración de una forma de subjetividad crítica con el Estado desde el Estado, que es capaz de resistirlo también en su interior y generar nuevas miradas sobre lo estatal.

Considero que aquí radica la fortaleza de enfocar el trabajo político, la construcción de la subjetividad, el trabajo laboral y la investigación social (como parte de un todo, de lo que soy, lo que me ha construido como sujeto de acción e investigación) en la mirada sobre la vida cotidiana del quehacer estatal. Y aquí aparece con fuerza la potencia de la «voz narrativa».

A la manera de Wyatt (2020), la múltiple fragmentación (artificial, no sobra decir) de la experiencia humana conlleva a su vez una fragmentación de lo que se puede decir y escribir en torno a un objeto de estudio. Y esa fragmentación en múltiples capas de la subjetividad de quien investiga, dificulta el acceso al conocimiento en torno a un fenómeno altamente complejo y multifacético. La «voz narrativa» autoetnográfica nos puede permitir, aun cuando ello implique extraer sangre (p. 61), reconstruir el florero de la experiencia humana y de los procesos de formación cotidiana y concreción local del Estado, para ensamblar historias más consistentes, menos ajenas, menos abstractas y más carnales.

Desnaturalizar lo cotidiano, repensar lo que es normal, radica en centrarnos en los hechos que constantemente replantean esa apariencia, que en lo micro, lo particular, lo cotidiano y lo local

reformulan constantemente la realidad social de múltiples sujetos y que, en este caso, cambian profundamente el devenir de un mecanismo como PP.

El carácter interactivo, tensionante e interdependiente que rodea a una experiencia como PP es fundamental para repensar las formas de subjetivación y desubjetivación a las que recurren quienes allí participan, al igual que las formas discrecionales en las que el Estado se materializa cotidianamente a nivel local. La actualidad y desarrollo histórico de esa estrategia es indisociable de la historia personal de quienes en ella trabajamos o siguen trabajando, al igual que de aquellas comunidades que resisten, disputan o reformulan los intentos estatales por determinar hasta las esferas más íntimas de su vida. Y en ese juego interactivo, en ese campo de acción y luchas, se tejen tanto tentativas de dominación como tentativas de resistencia, historias de vida, historias de pugnacidad, nuevos sujetos políticos y subjetividades complejas que deben ser estudiadas y analizadas.

Conclusiones

Las conclusiones de este trabajo enlazan la propuesta epistemológica de la «voz narrativa» y la autoetnografía con el ya referido proceso de construcción de un interés de investigación por la estatalidad, particularmente encentrada en los estudios locales y cotidianos.

En esa medida, quisiera indicar que un propósito investigativo que tenga como punto de partida epistemológico la voz narrativa, permite reconocer que el conocimiento, sus lógicas y formas de producción, no están desligadas de la vida social ni personal. Poder reflexionar sobre las prácticas concretas a partir de las cuales el Estado se materializa, no puede desconectarse de las historias de vida de aquellos sujetos que se encargan de encarnarlo de manera cotidiana y dotarlo de discrecionalidad.

Al poner el foco de atención en la interacción que se da entre el yo y la relación con otros, con otras subjetividades, los estudios sobre

lo estatal pueden adquirir un alcance que permita identificar en lo micro, lo particular y lo cotidiano, cómo se da el juego entre quienes representan al Estado, quienes dicen disputarlo, y los múltiples matices y áreas grises que aparecen en su proceso de interacción. En esa misma medida, la multiplicidad o movilidad de la verdad no reside en el peso o la autoridad de quien toma decisiones —aun cuando es claro que no es lo mismo que actúe alguien en nombre del Estado a que lo haga un sujeto particular sin vínculo alguno con éste—, sino precisamente en esa misma interacción, negociación y mutua interdependencia que muchas veces aparece en las historias de vida de los sujetos que confluyen en torno a planes, programas y políticas estatales.

Estas formas narrativas que se reivindican como la posibilidad de otro modo de producción del conocimiento científico, a su vez, potencian la voz de los actores involucrados, permitiendo la vulnerabilidad y diplomacia (Ravecca y Dauphinee, 2021) del sujeto que investiga para con aquellos con quien establece lazos académicos, políticos y afectivos, rehuyendo a la posibilidad de una ciencia construida desde la confrontación y la búsqueda de una verdad, un saber y una autoridad académica. En tal medida, esas voces permiten una multiplicidad de exploraciones sobre el conocimiento que van más allá de la presunción de la linealidad de una ciencia que ofrece respuestas, pero tal vez no muy efectivas para este tipo de problemas de investigación.

Finalmente, la apuesta por la voz narrativa y la autoetnografía trae a colación diferentes formas epistemológicas de ser en el mundo, renunciando al extractivismo académico que no pretende construir un conocimiento socialmente válido y validado, sino unos datos e informaciones que poco dicen sobre realidades sociales complejas y fenómenos móviles y dinámicos como el Estado.

Referencias bibliográficas

- Buchely, L. (2014). Estudio preliminar. En: Gupta, Akhil y otros. *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera como pensamos el Estado* (pp. 13-95). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Elias, N. (1990). *Compromiso y distanciamiento*. Barcelona: Ediciones Península.
- Gutiérrez, A., y Sánchez, L. (2019). Democracia, planeación y participación en Colombia.: Marcos institucionales y prácticas para la construcción de ciudad popular. En: Carrión, Fernando y Erazo, Jaime. *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política* (pp. 415-430). México: CLACSO.
- Gutiérrez, A., Hincapié, L., y Vargas, P. (2020). *Sentidos de la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo : vivencias en las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa) de Medellín, 2004-2011*. Medellín: Fondo Editorial Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado-Mejía, M. I. (2017). Re-hacer lo humano: autoetnografía y descomposición del yo. Medellín: (Trabajo de grado para optar por el título de antropóloga). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política. Estudiar la vida cotidiana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López-Maya, M. (2002). El golpe de Estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas. *Sociedad y Economía*, 3, pp. 7-18.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pimienta, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: el caso de Presupuesto Participativo en Medellín. *Uni-Pluri/Versidad* 8 (3), pp. 1-11.
- Ravecca, P., y Dauphinee, E. (2021). Posibilidades y riesgos de la narrativa en relaciones internacionales y ciencia política. *Estudios Políticos*, 61, pp. 231-255.
- Wyatt, J. (2020). Encountering Autoethnography. *Journal of Autoethnography* 1 (1), pp. 60-63.

Información para la «pacificación»: El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) en medio del *milagro Medellín*

Esteban Palacio Roldán*

Luego de ser reconocida como una de las ciudades más inseguras del mundo durante las décadas de 1980 y 1990, debido al aumento exponencial en el número de homicidios, desapariciones forzadas, secuestros, desplazamientos forzados y otros hechos victimizantes, Medellín se mostró como ejemplo de superación, cuya crisis menguó paulatinamente, de la mano de proyectos de intervención social y la adopción de nuevas formas de planificación urbana, haciendo que la ciudad transitara «de la violencia y la guerra, a la inseguridad» (CNMH, 2017, p. 202).

Estrategias de todo tipo condujeron a la «pacificación» de la capital antioqueña, proceso que bien se puede ilustrar a partir de la reducción paulatina y sustancial en el número de homicidios, que pasaron de una tasa de 395,54¹ por cada cien mil habitantes en 1991 a una de 14,57 en 2020² y a 15,00 en 2022³. Este proceso continuo, conocido en algunos escenarios académicos y medios

* Político y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, docente de Cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. esteban.palacios@udea.edu.co

1 Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia, 2019.

2 Durante este año, el número de homicidios se vio impactado por el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) dispuesto como medida para mitigar los impactos de la pandemia decretada ante la proliferación del virus SARS Covid – 19 (Londoño *et al*, 2021, p. 192; 196).

3 Siendo el año con la tasa de homicidios más baja en los últimos 40 años. Las tasas correspondientes a los años previos fueron: 20,13 en 2015, 21,88 en 2016, 23,20 2017, 25,03 en 2018, 23,18 en 2019, 14,57 en 2020 y 15, 74 en 2021.

de comunicación como *el milagro Medellín*⁴, fue el resultado de la integración de múltiples esfuerzos de diferentes agentes, que incluyen tanto a entidades estatales, como a oenegés, la Iglesia católica y miembros de la sociedad civil, entre otros.

Esta importante reducción en el número de homicidios y los demás cambios en las formas de victimización que sufrió Medellín entre 1980 y 2022 dependieron, en buena medida, de la planificación de su seguridad y del diseño de planes y proyectos claros, que apuntaron a la superación de algunos de los elementos que conformaron la crisis. Uno de estos proyectos fue la creación de un observatorio de seguridad que le permitiera a la ciudad conocer la magnitud de sus problemas, así como comprender los fenómenos que interactúan alrededor de la violencia urbana. El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) cumplió con las funciones de este observatorio mediante un ejercicio riguroso de sistematización e integración de la información aportada por diferentes fuentes, la construcción de modelos de análisis, la georreferenciación y el seguimiento a los indicadores de seguridad y convivencia de la ciudad.

Este texto busca analizar el papel que cumple el SISC dentro del proceso de «pacificación» de Medellín, entendiendo aquel como una herramienta de gran importancia para la planificación de la seguridad y como elemento fundamental para el diseño y aplicación de planes y proyectos referentes a esta materia en la ciudad. Para ello se enuncian algunos aspectos de la crisis de Medellín asociados a la ausencia de información oficial y precisa sobre hechos de inseguridad. Posteriormente, se presentan la estructura, funciones, procesos y productos del sistema de información, para analizar

4 Este proceso no hace referencia a una administración local particular, sino al desarrollo urbano y social que ha vivido la ciudad desde los primeros años del 2000, a partir de iniciativas sostenidas inicialmente por varias administraciones locales referidas a políticas orientadas al mejoramiento integral de la calidad de vida (movilidad, educación, seguridad, entre otros); esto generó una suerte de contraste entre una ciudad que se muestra desarrollada y vanguardista en temas de infraestructura y acceso a bienes y servicios, pero que también sufre la pervivencia de problemas de seguridad complejos.

cuáles efectos de Estado se producen alrededor del SISC, los cuales se pueden identificar en el marco de la transformación de la seguridad en Medellín. Al final se ofrecen algunas conclusiones respecto al potencial del SISC, y al papel que esta entidad, en articulación con otros agentes, debe cumplir para la ciudad.

Crisis de inseguridad: ausencia y fallas del Estado

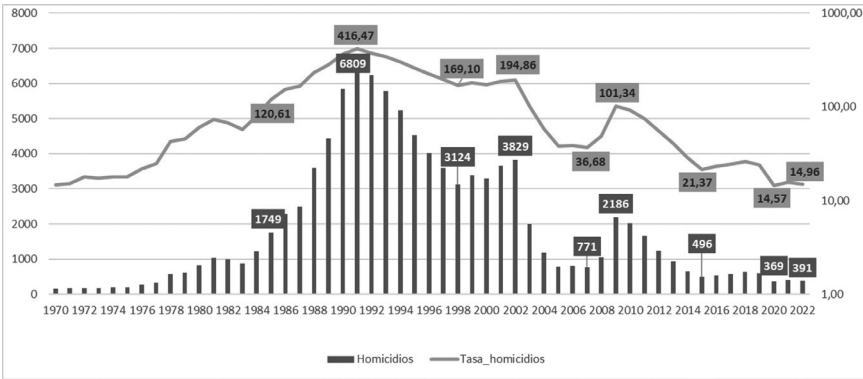
Durante los años más agudos de la crisis de seguridad a finales de la década de 1980 y principios de 1990, Medellín llamaba la atención debido a los problemas de seguridad que la aquejaban entonces. Titulares como «Medellín despertó como Beirut» (*El Colombiano* 14 de enero de 1988) o «Medellín: 1.200 muertos en 60 días» (*El Tiempo* 28 de febrero de 1991) describían en buena medida algunas de las situaciones que afectaban a la ciudad, refiriéndose a la ocurrencia de atentados y al alarmante volumen de homicidios. Noticias como estas se repitieron durante los años posteriores al compás de los diferentes ciclos de violencia, en los que las confrontaciones entre bandas, narcotraficantes, milicias, paramilitares, el Ejército y la Policía se repetían con diferente frecuencia e intensidad.

Durante este extenso periodo de violencia, varios tipos de crisis dejaron ver la fragilidad del Estado colombiano, entendida tanto en términos de presencia institucional como de ejercicio de su soberanía y eficacia de sus aparatos de control (Uribe, 1998, p. 12; Martín, 2014, p. 22). Medellín, la segunda ciudad más grande de Colombia, mostró desde mediados de los 80 un rostro que inclusive para muchos de sus habitantes era desconocido, pues para ese entonces los impactos de las diferentes violencias, de las transformaciones de los sectores productivos e inclusive los cambios culturales parecían ser exclusivos de los barrios más pobres y precarizados. Esta era una ciudad excluyente, desigual, con problemas de pobreza e inseguridad.

Quizá el mejor dato para ilustrar la magnitud y la variación en las victimizaciones producto de la crisis de inseguridad que atravesó

Medellín, es el comportamiento del número de homicidios:⁵ estos fueron 6809 en 1991, 3829 en 2002 y 2186 en 2009⁶. Los cambios en el comportamiento de la violencia de la ciudad identificados a partir de este indicador se muestran en la Gráfica 1.

Gráfica 1
Variación en el número de homicidios ocurridos en Medellín entre 1985 y 2022



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC–: DANE (1979 –2002), INML, SIJIN, CTI, Secretaría de Seguridad y Convivencia como observador técnico (2003-2022). Construcción: Elaboración propia.

La variación en el número de homicidios en la ciudad muestra cómo, aun cuando desde mediados de la década de 1970 la violencia se venía incrementando paulatinamente, los números y tasas de victimización crecieron exponencialmente a partir de 1985. Solo entre 1975 y 1983 el número de homicidios aumentó en 328 %

5 Es importante recordar que, aun cuando el número de homicidios es el indicador más usado y el principal referente para analizar los fenómenos de violencia en la ciudad, durante los años más agudos de la crisis y los periodos posteriores también variaron la ocurrencia de otras victimizaciones. Por ejemplo, en materia de secuestros, el CNMH (2017, p.244; 257) reseñó que el período en el que ocurrieron la mayor parte de estos fue entre 1995 y 2005; mientras que para el caso de desplazamiento forzado intraurbano el período más álgido se dio entre 2006 y 2013.

6 Esta información puede ser consultada en la serie histórica de homicidios publicada por el SISC en su portal web: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2ZhoGUXY-jQtYTYyS00NmNLTgwM2QxZDQxZjU4YTl4IiwidCI6IjIjNDhlMDg4LTVIND-QtNGlwZC05M2EwLWVlYjIjNjE5N2MzZCIsImMiOiR9&pageName=ReportSection>

entre ambos años, cifra que fue duplicada con el aumento del 684 % registrado ocho años después, es decir, entre 1983 y 1991, en medio de lo que se conoció como la guerra contra el narcotráfico o consolidación del Cartel de Medellín, el cual, mediante la

[...] absorción de los actores primarios del conflicto permiten que cobren preeminencia las transformaciones de la composición y forma de operar, no solo de estos actores, sino en general el crimen organizado de la ciudad, por medio de la instrumentalización de las bandas como oferentes principales de la violencia homicida (Lopera, 2015, p. 217).

No obstante lo anterior, también es importante reconocer que no toda la violencia en la ciudad estaba determinada por este grupo, pues para ese entonces también había otras expresiones violentas, algunas relacionadas con la presencia de milicias urbanas, problemas entre bandas y otras más asociadas con violencias vecinales o problemas barriales que podían ser tratados mediante la protección violenta que desde entonces aplicaban estos otros grupos armados (Bedoya, 2010, p. 107).

Luego del pico histórico en el número y tasa de homicidios, la ciudad vivió una reducción constante en el comportamiento de este indicador, el cual tuvo un repunte entre 1998 y 2002, pasando de 3.124 casos a 3.829 en medio de lo que se conoció como la urbanización del conflicto (Lopera, 2015, p. 220), que generó un aumento del 23 % en el número de homicidios solo entre esos años. Este momento de crisis se destacó por la expansión de las guerrillas y grupos paramilitares en la ciudad, los cuales habrían aprovechado el «retiro del Estado caracterizado por la admisión implícita de que su soberanía estaba en disputa» (Alonso, Giraldo y Sierra, 2012, p. 186), haciendo de Medellín un escenario de representación del conflicto armado que ya vivía su punto más crítico a inicios de siglo.

Este momento de la violencia homicida en Medellín estuvo caracterizado por la operación de los bloques Metro (BM) y Cacique Nutibara (BCN), en lo que en un principio pudo entenderse como parte de la acción contrainsurgente de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) contra las milicias guerrilleras que operaban

ampliamente en la ciudad, y que luego desencadenó en una reconfiguración de la violencia urbana y una nueva cooptación de los actores primarios de la violencia en Medellín por medio de actores del conflicto armado nacional.

Posteriormente, entre 2002 y 2007, habría lugar a la reducción más importante en toda la serie de tiempo, la que fomentó que para entonces comenzara a hablarse de un «milagro», pues la reducción consecutiva que se presentó entre 2002 y 2005 fue del 46, 41 y 34%, lo que representó una reducción total del 80% al pasar de 3.829 a 782, para luego disminuir hasta los 771 en 2007. Entre 2008 y 2013 se presentó una nueva etapa de la violencia urbana, la cual se caracterizó por la ruptura del control consolidado que entonces tenía el grupo armado conocida como La Oficina⁷, que da paso a una serie de disputas entre grupos armados, en medio de las sucesiones de los mandos en los barrios de la ciudad y la disposición de nuevos órdenes violentos. Durante estos años se presentó lo que Jaramillo y Gil (2014) describieron como una nueva guerra «entre facciones lideradas por alias Valenciano y Alias Sebastián, hombres de confianza de Don Berna y con una amplia trayectoria delincriminal. Cada uno de ellos, reorganiza sus fuerzas mediante la cooptación de bandas y combos con presencia en varios sectores» (p, 145). Esta confrontación ya no enfrentaba a contendores políticos, sino a competidores directos (propios de la ciudad y foráneos) por el lucro de las economías ilegales y el control de los territorios donde el Estado parecía retirado (García *et al*, 2018, p.58).

Ahora bien, aunque en los tres momentos de crisis es posible identificar ausencias o fallos del Estado, esto no quiere decir que este haya permanecido ausente o estático durante los últimos 40 años, al contrario, conforme pasó el tiempo las capacidades estatales fueron fortaleciéndose, tanto en términos de presencia

7 El nombre corresponde a una organización criminal bajo la cual se agrupan diferentes grupos armados (bandas o combos) con presencia en Medellín y el Valle de Aburrá. Esta agrupación adquirió especial reconocimiento e importancia luego de la segunda mitad de los 2000 tras el desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

como de eficacia. A propósito de esta transformación, Martín (2014) reconoce que, si bien la planificación urbana y la apuesta por la inversión social habían robustecido la presencia del Estado mediante el accionar de instituciones de carácter local y nacional, dichas acciones estaban lejos de dar un cierre a la violencia urbana que aquejaba a la ciudad, pues en Medellín ante el «evidente éxito del urbanismo social, persistían viejas manifestaciones violentas y surgían nuevas» (p.520). En la misma línea, Bedoya (2010) reconoce que en medio de estos picos de confrontación también hubo lugar a transformaciones importantes, como la puesta en marcha de la Consejería Presidencial para Medellín, la creación de «Paísa Joven», procesos como los Núcleos de Vida Ciudadana (p. 155 y 156) y luego los Planes Urbanos Integrales.

Desinformación y ausencia de Estado

El manejo de la información relacionada con los fenómenos de inseguridad durante la primera crisis fue precario, sobre todo si se compara con las herramientas y escenarios que actualmente tienen instituciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación o la misma Secretaría de Seguridad de Medellín. A mediados de la década de 1980, era considerable el nivel de desinformación en cuanto al accionar de grupos armados y los hechos victimizantes propios de la violencia, pues a la poca cultura del dato (que hacía que se perdieran cantidades inmensas de información), se le sumaban problemas de articulación entre instituciones y la poca disposición para leer y analizar datos propios⁸.

8 Algunos de estos problemas aún perviven dentro del entramado institucional del Estado, pero debe advertirse que la mejoría en cuanto a la administración de la información ha sido considerable, toda vez que se han desarrollado diferentes capacidades institucionales para un mejor procesamiento de la información. Algunas de las entidades diferentes al SISC que se encargan del análisis y procesamiento de este tipo de información son la Dirección de Análisis y Contexto de la Fiscalía General de la Nación y la dirección de investigación criminal e Interpol –Dijin– de la Policía Nacional.

De acuerdo con una investigación adelantada por Restrepo, Pérez y Vélez en 1997⁹ para el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre los años 80 y los 90 eran frecuentes las dificultades para consolidar las cifras de homicidios que ocurrían anualmente en la ciudad, pues entre las instituciones que se encargaban de alimentar el dato (Decypol, Planeación Metropolitana y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –IMLCF–) había bastantes diferencias. En algunos casos las discrepancias entre fuentes alcanzaron el 96,6 % y el 97,7 %, para los años de 1985 y 1986¹⁰ respectivamente, mientras que en los años más similares la variación entre fuentes fue del 0,8 % de 1989 y el 0.7 % de 1990 (Restrepo, Pérez y Vélez, 2012, p. 88).

Los problemas advertidos por Restrepo, Pérez y Vélez (2012) no se agotaron en la consolidación de las cifras, pues el desconocimiento de la importancia del adecuado manejo de la información, las diferencias entre las instituciones encargadas de la recepción de los datos y la precariedad de los medios para levantarlos, procesarlos y almacenarlos terminaban generando otro sinnúmero de dificultades. Entre estas, la gran cantidad de registros con información incompleta, usualmente referenciada como «sin dato»; los problemas para identificar y asociar los móviles del delito; las dificultades para registrar fehacientemente el lugar de ocurrencia de los hechos o el arma homicida; e incluso la incapacidad para identificar y caracterizar a la víctima del delito. En ese entonces, estos autores advertían la importancia de cualificar las estadísticas referentes a seguridad, de obtener información precisa, añadir reflexiones criminológicas sobre la violencia que se vivía y volver sobre la información de la víctima para superar ese vacío (Restrepo, Pérez y Vélez, 2012, pp. 113 - 115).

9 Aunque la investigación fue desarrollada en 1997, solo se publicaron sus resultados en una compilación realizada por los autores en 2012 en el libro *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997 – 2007*.

10 Según Decypol, el número de homicidios en Medellín en 1985 y 1986 fueron 1968 y 2035 respectivamente, mientras que para en INMLCF las cifras para los mismos períodos eran de 3338 y 4024 respectivamente (Restrepo, Pérez y Vélez, 2012, p. 88).

Como referencian los autores, en medio de la crisis y la debilidad del Estado, las instituciones públicas de entonces no estaban en capacidad siquiera de medir y conocer a ciencia cierta la magnitud del problema, no se tenían datos exactos sobre los impactos de la violencia urbana, tampoco era posible ubicar espacialmente la ocurrencia de los diferentes delitos, ni se ocupaban de realizar análisis estratégicos y estructurales sobre los fenómenos de inseguridad diferentes al homicidio. De acuerdo con lo anterior, a continuación se enuncian algunos de los problemas del manejo de información que dificultaban la planeación y la ejecución de proyectos y programas que apuntaran a solucionar problemas puntuales de la crisis de inseguridad que atravesaba la ciudad.

Una de las principales falencias a las que se enfrentaban las entidades estatales a la hora de planear la seguridad de Medellín, era el poco reconocimiento de la importancia del adecuado manejo de la información, pues, aun cuando la Policía Nacional ya se encargaba de recolectarla a partir de los casos atendidos y la Fiscalía llevaba el registro de las investigaciones de oficio y las denuncias ciudadanas, la información recopilada por este tipo de entidades era precaria, no existían plataformas con estándares para almacenarla y se ahondaba poco en el número de variables que se podían identificar en cada hecho, lo cual dejaba un gran vacío en el Estado debido a la necesidad de información oficial confiable, accesible y completa.

En este punto, la debilidad del Estado obedecía a dos carencias: una, la falta de capacidad técnica y de herramientas tecnológicas para el manejo de esta información, y otra relacionada con el desinterés de obtener tanta información como fuese posible. Estas condiciones hacían que los datos disponibles para el análisis de las diferentes problemáticas dependieran en buena medida de la astucia de los burócratas o de la intuición del tomador de decisiones, situaciones que, en ambos casos, hacían que la planificación de la seguridad de la ciudad partiera más desde un campo especulativo que desde uno técnico.

Un segundo problema relacionado con la debilidad del Estado y que está directamente asociado con el aspecto anterior, es la improvisación y la especulación a la hora de planificar la seguridad de la ciudad. Partiendo de la ausencia de información confiable se produjo, como una consecuencia ineludible, la incapacidad del Estado colombiano para identificar problemas puntuales que generaban inseguridad, y de ahí otra dificultad para proponer intervenciones directas que apuntaran a disminuir las causas de la inseguridad. Así, sin información precisa, no había forma de planear la ciudad en términos de seguridad, reduciendo la planeación a información incompleta o contradictoria.

Un tercer problema para la planificación de la seguridad fue la falta de articulación entre diferentes entidades estatales y la constante emergencia de celos institucionales. A inicios de los 2000, instituciones como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación comenzaron a enriquecer sus repositorios de información, así como a reconocer la importancia de su adecuado manejo en el interior de ambas entidades. Sin embargo, estos esfuerzos estaban lejos de ser la solución definitiva para los problemas de levantamiento y acceso a la información, pues, si bien ya habían datos disponibles y confiables, aún faltaba comunicación entre las instituciones, tanto a nivel de plataformas y software como en términos de accesibilidad y compaginación de registros. Así es como, una vez se comenzó a mejorar la cultura del dato dentro de las instituciones públicas, se encontró el tercer problema que reducía la capacidad del Estado: la falta de articulación.

Con diferentes plataformas, bases de datos y mandos que orientaran el uso de los datos, la desarticulación entre las instituciones públicas —especialmente entre organismos de seguridad y justicia—, el manejo de los datos para la toma informada de decisiones se transformó en una especie de torre de babel, donde cada quien operaba un lenguaje propio y, ante la ausencia de códigos comunes, la planificación y el estudio riguroso de las problemáticas de la ciudad quedaron dentro de un limbo institucional.

Transición hacia el fortalecimiento institucional

Con los problemas referenciados como punto de partida, el manejo de la información tomó cada vez más importancia dentro de la transición en la que se encontró Medellín a inicios del siglo XXI. La preocupación por datos confiables crecía cada vez más, debido a la necesidad de información precisa para la toma informada de decisiones y al reclamo constante por parte de oenegés, organizaciones de víctimas y la ciudadanía en general de cifras oficiales que dieran cuenta de lo que ocurría en la ciudad.

A mediados de la década de 1990 e inicios del 2000, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y entidades como el Departamento Nacional de Estadística –DANE– o la Personería de Medellín¹¹, suministraban información relacionada con seguridad de acuerdo con sus propias fuentes. Por su parte, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín comenzó a trabajar en un observatorio que le permitiera tener datos más confiables en cuanto a las problemáticas de seguridad y convivencia que atravesaba la ciudad, el cual se podría identificar como el primer momento de construcción de lo que actualmente se conoce como el SISC.

Antes de que el sistema de información tomara forma e iniciara su paulatina consolidación, hubo momentos que sirvieron como fases previas. De acuerdo con Echavarría *et al.* (2012), en 1997, un informe del Ministerio del Interior dio el primer paso al plantear la necesidad de un sistema de información que diera cuenta de forma organizada sobre lo que ocurría en la ciudad y aportara datos cualificados para la toma informada de decisiones. En un segundo momento, en 1999, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) aportó a la ciudad los recursos para la implementación de un observatorio de la violencia, el cual comenzó a funcionar mediante un sistema de información institucional en línea, el cual condensaba datos de las instituciones de seguridad y justicia. Posteriormente,

11 Desde el 2004, esta entidad del ministerio público produce un informe anual de derechos humanos en el que refieren cifras y análisis de las principales problemáticas que aquejan a la ciudad en esta materia.

este observatorio comenzó a desarrollar formularios y a almacenar información en asocio con otras entidades, como el INMLCF, la Fiscalía, la Policía Nacional e inclusive datos de la propia administración, como los obtenidos de las comisarías de familia (Echeverría *et al.*, 2012, p. 76).

El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia se creó formalmente el 23 de julio de 2008 como un observatorio del delito que le permitía a la Alcaldía de Medellín recibir información de diferentes fuentes, relacionada con los múltiples fenómenos de inseguridad que perviven en la ciudad. Al tomar forma y adquirir reconocimiento, el SISC creció de acuerdo con los retos que le representaban el procesamiento de datos, la georreferenciación de los fenómenos delictivos y el análisis de las diferentes problemáticas. En 2015, la Alcaldía de Medellín continuó con el fortalecimiento del sistema, al punto de plantearse que este podría «configurarse como un tanque de pensamiento público, encargado de la gestión del conocimiento al servicio de la gestión pública local de la seguridad y la convivencia de Medellín» (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 3).

En el 2017, para evitar que ocurriera lo sucedido con lo que se conocía como SISC Antioquia¹², en el interior de la Alcaldía de Medellín se dieron a la tarea de instituir el sistema de información mediante la aprobación de un acuerdo municipal que lo blindara —hasta cierto punto— de la fragilidad en que lo sumían los

12 Entidad con similar estructura y competencias a las del SISC, pero que funcionaba a nivel departamental y dependía de la Gobernación de Antioquia. Aunque fue suprimida durante la vigencia 2016-2019, en la vigencia 2020-2023 se reconstruyó un nuevo observatorio con el nombre Centro de Análisis, Seguridad, Convivencia y Derechos Humanos —CASC—, el cual se estableció como política departamental mediante la ordenanza 08 del 23 de julio de 2020 con el fin de «recopilar, registrar, monitorear, medir y analizar las dinámicas de seguridad, convivencia y derechos humanos que se presentan en los 124 municipios y del Distrito Especial Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial del Departamento de Antioquia, con la finalidad de brindar instrumentos que permitan planear, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad, convivencia y derechos humanos, así como los planes integrales de seguridad convivencia, con injerencia en el Plan de Desarrollo Departamental, con el fin de reconocer cambios, riesgos e incidencia espaciotemporal en el territorio y repercutir directamente en la toma de decisiones y en la prevención de cualquier violencia o vulneración de los derechos humanos» (Departamento de Antioquia, 2020, Pp. 1 -2).

vaivenes políticos. Así, mediante el Acuerdo 046 de 2017 del Concejo Municipal, se consolidó el SISC como una dependencia de la Secretaría de Seguridad encargada de «monitorear y analizar las dinámicas de seguridad ciudadana y derechos humanos que se presentan en Medellín [...] a fin de reconocer cambios, tendencias, riesgos y oportunidades en las etapas de política pública» (Municipio de Medellín, 2017, p.1). De esta forma, se lograría el procesamiento y análisis de la información referente a seguridad y convivencia, en articulación con otros organismos de seguridad, justicia y derechos humanos, para así proveer datos para la toma informada de decisiones en materia de seguridad.

Durante los últimos años, el SISC continuó consolidando bases de datos y produciendo información para la cualificación de los planes y proyectos concernientes a la seguridad de la ciudad. Dentro de estos ejercicios se destacan trabajos en los que se ahonda en el conocimiento de múltiples fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, así como el seguimiento a las dinámicas espaciotemporales de diferentes delitos, contravenciones y problemáticas. Acorde con el proceso referido anteriormente, fue que el SISC se convirtió en una herramienta que puede lidiar con las dificultades del Estado en cuanto al manejo de los datos para la toma informada de decisiones.

A continuación, se presentan varios de los procesos del Sistema de Información que, de una u otra manera, contribuyen a mejorar la cultura del dato, a suministrar información de forma rápida y eficiente, a dotar de confianza a los datos oficiales y a fortalecer la articulación institucional mediante la implementación de escenarios y códigos comunes. Procesos que, a su vez, producen diferentes *efectos de Estado* que dan cuenta de la presencia y accionar del Estado en la ciudad.

Estatalidad desde el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia: intermediación y efectos de estatalidad

Respecto a la idea de estatalidad, es importante retomar un par de elementos para recordar qué se entiende por efectos de Estado. Se parte de la idea de Pierre Bourdieu (2015), quien advierte que el concepto de lo que convencionalmente se conoce como Estado no se limita a los edificios públicos ni al campo de lo administrativo, sino que este debe ser comprendido como «una especie de principio del “orden público”, entendido no solamente en sus formas físicas evidentes sino también en sus formas simbólicas inconscientes, en apariencias muy evidentes» (p. 22). Para Bourdieu, al Estado en sí no se le puede responsabilizar de hacer alguna cosa, dado que se trata de una construcción teológica que sirve como sujeto en la que se recogen o se le adjudican diferentes *efectos de Estado*, los cuales no son otra cosa que «políticas con pretensión de causar efecto en el mundo social (...) autorizadas, dotadas de autoridad que generalmente, por medio de una serie de delegaciones en cadena remite a un último» (2015, pp. 24 - 25).

Más allá de los edificios públicos, las instituciones y los burócratas, Bourdieu explica que las funciones del Estado pueden identificarse en un sinnúmero de prácticas ampliamente reconocidas. A propósito del presente objeto de estudio, el autor francés dice que una de las primeras labores de los Estados fue la de identificar y cuantificar a sus pobladores y riquezas, lo cual fue posible por medio de la estadística y de los inventarios; de esta forma fue posible tasar los impuestos y grabar a los contribuyentes. Otra de las funciones identificadas por este autor es la de clasificar y asignar identidad a los individuos que hacen parte de la comunidad política, esto último se logra por medio de carné de identidad, títulos académicos u otra clase de categorías que se disponen desde los agentes estatales (Bourdieu, 2015, p. 23).

En la misma línea, partiendo de lo postulado por Trouillot (2011, p 151) y Mitchell (2018, p. 157), los efectos de estatalidad

pueden ser comprendidos como el resultado de las interacciones entre diferentes agentes, los cuales dan forma y sentido a la idea de lo que comúnmente se denomina Estado o idea estado. Este tipo de prácticas se darían dentro de los límites dispuestos por el mismo «sistema estado» (Abrams, 2018, p. 42) en el marco de un modelo de orden, a la vez suscrito en el «orden político moderno» (Mitchel, 2018, p. 160). Las diferentes prácticas que dan forma al Estado y que por tanto producen efectos de estatalidad no son el resultado de acciones dispersas y aleatorias, sino que derivan de las réplicas sucesivas de las formas y aparatos de control aplicadas por los agentes del Estado que no necesariamente se limitan al campo administrativo. Entre este tipo de agentes bien pueden reconocerse instituciones religiosas, educativas, empresas e inclusive movimientos cívicos, entre otros. Ahora bien, vale la pena advertir que el caso que se estudia en estas páginas, sí responde a una institución típicamente estatal, aunque pueda relacionarse con agentes que se encuentran por fuera del Estado.

Retomando el caso de Medellín y su transición de la violencia hacia la inseguridad, se toma como punto de partida la *crisis* como aquel momento que marcó el derrotero de lo que se referenció como el *milagro Medellín*. Dentro de esta, el elemento que se desarrolla en el texto es el de la inseguridad. Para ello, se identifican los efectos de estatalidad que produjo en Medellín la construcción y operación del SISC, pues se entiende que uno de los hitos de la transformación de la ciudad es la cualificación de la información en materia de seguridad.

El análisis de los cambios institucionales y el impacto que estos tuvieron para la transformación de la ciudad parte de comprender que, en medio de periodos prolongados de violencia y de debilidad institucional, los agentes del Estado colombiano —en Medellín— lograron dar un giro a la crisis mediante la transformación y creación de diferentes entidades, así como la ejecución de varios proyectos. Haciendo una analogía sobre cómo el Estado y su dominación se auto-refrendan a sí mismas y se transforman, podría retomarse un apartado en el que Abrams (2018) sostiene que «la crisis de la

aristocracia se resolvió mediante la creación de estructuras jurídicas, políticas e ideológicas que, a la vez, salvaron a la aristocracia y toleraron a la burguesía (...) este contexto histórico particular, realmente demuestra cómo se perpetró la idea del estado como un “velo de ilusión” en el curso de una reconstrucción institucional totalmente concreta de dominación y sujeción» (p. 61). De la misma forma, en medio de la crisis de Medellín, las prácticas de rediseño institucional dieron lugar a nuevos efectos de Estado, los cuales de diferentes maneras subsanaban las dificultades de la crisis previa.

Comprendiendo cómo se creó y consolidó el SISC, se identifican varios procesos que dan cuenta de la producción de efectos de Estado que ayudan a subsanar los elementos de la crisis reseñados por Pérez, Restrepo y Vélez (2012, pp. 112-115), tales como: recolección, procesamiento, georreferenciación y análisis de la información; articulación institucional; y análisis e investigación de fenómenos que impactan la seguridad y la convivencia de la ciudad.

Recolección, procesamiento, georreferenciación y análisis de la información

Dentro de las tareas que realiza el SISC se pueden identificar varias que apuntan a la recolección y sistematización de información: estructuración y recopilación de información, depuración de bases de datos, georreferenciación y análisis espacial de los fenómenos y análisis y seguimiento de problemas de inseguridad que afectan a la ciudad. Por medio de estas labores, el sistema monitorea permanentemente el comportamiento espaciotemporal de múltiples problemáticas que —aún hoy— aquejan a la ciudad. La transformación de estos datos de fuente primaria¹³ en información útil para la toma de decisiones se da tras diferentes procesos por parte de las distintas unidades de trabajo que tiene el sistema de información.

13 Los datos recopilados por el SISC provienen de diferentes fuentes, tales como Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las Comisarías de Familia y otras dependencias de la administración municipal.

Entre los impactos de este proceso se encuentran la producción de informes estadísticos y geográficos, los cuales dan cuenta, periódicamente¹⁴, del estado de la seguridad y la convivencia de la ciudad. Esta información, a su vez, es aprovechada en consejos de gobierno y otros espacios para la planeación e implementación de planes y proyectos que buscan la disminución de la victimización en la ciudad. Adicionalmente, la información producida por el sistema es compartida a la ciudadanía en general, lo cual la convierte en una herramienta de control político y social por parte de otras autoridades y miembros de la sociedad civil.

Uno de los efectos de estatalidad que se producen por medio de este proceso es el de *legibilidad*, el cual da cuenta de las capacidades que despliega el Estado para hacer inteligible a la sociedad. Según Trouillot (2011), esto incluye tanto «la producción de un idioma y un conocimiento para la gobernanza, hasta la elaboración de herramientas teóricas y empíricas que clasifican y regulan las colectividades» (p. 166). Para generar el efecto de legibilidad, a través de este proceso del SISC debe tenerse en cuenta que los productos que salen de la entidad tienen visibilidad por parte de otros agentes, para eso, dichos informes se ponen a disposición de todos aquellos que quieran consultarlos. Así mismo, es importante reseñar que, además de los productos periódicos, el sistema también se hace visible mediante la respuesta a solicitudes de información provenientes de diferentes estamentos; solicitudes que durante la crisis y los años posteriores no hubiesen tenido respuesta, bien sea por la imposibilidad técnica o por conveniencia política.

Ahora bien, en este punto es importante mencionar que, según el caso, el mismo Estado puede hacerse ilegible a sí mismo de acuerdo con diferentes contextos; por ejemplo, Das y Poole (2008) menciona que, así como el Estado se hace legible mediante las prácticas de relevamiento documental y estadísticas escritas, también

14 Algunos de los informes periódicos que produce el SISC son: informe diario de homicidios, informe mensual de indicadores de seguridad y convivencia, dateos semanales de diferentes indicadores, informes sobre vulneraciones a mujeres, adultos mayores y niños, niñas y adolescentes (NNA)

puede deconstruirse constantemente mediante la «ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras» (p. 25). A propósito de esto, según fuentes consultadas¹⁵, durante su etapa inicial, el SISC tuvo un carácter cuasi reservado, y sus productos se conocían casi que exclusivamente dentro del campo administrativo, con un especial énfasis en los tomadores de decisiones.

Ahora bien, uno de los efectos de estatalidad que se podrían identificar particularmente por medio de este proceso del SISC, es la construcción de una sensación de certeza, de acuerdo con la cual podría intuirse que no hay problemas inconmensurables, que el Estado tiene manejo sobre todas las situaciones de inseguridad y que posee información sobre todos los fenómenos relacionados, e inclusive, que las decisiones que se toman en materia de seguridad parten de información concreta y pertinente.

Una de las expresiones que permite identificar cómo opera la sensación de certeza y sus respectivas implicaciones, es el reconocimiento y la difusión de la información relacionada con la criminalidad. Cuando el Estado publica fotos de «los más buscados», los organigramas de los grupos armados o información sobre los repertorios criminales, se muestra ante la sociedad el conocimiento que tienen diferentes entidades del crimen organizado, logrando así que quien reciba esta información entienda que el Estado conoce y controla diferentes fenómenos que causan inseguridad en la ciudad, que nada se escapa a su atención y que, aún en escenarios presuntamente ocultos, el Estado opera y tiene conocimiento.

Este efecto puede generar, a su vez, cambios en la percepción de seguridad de las personas, causando distorsiones respecto a la realidad, toda vez que el público es susceptible de consumir lo que efectivamente quiere transmitir el Estado. En situaciones como la descrita, también puede generarse otro efecto no previsto, según el cual el receptor de la información descalifica el papel de las autoridades de seguridad y justicia, pues si se tiene buena

15 Se realizó una entrevista a un experto y se tuvo acceso a información recopilada sobre la historia del SISC.

información sobre los agentes de la inseguridad en la ciudad, ¿cómo es que perduran las afectaciones a la ciudadanía y la impunidad es más normal que excepcional?

Articulación institucional

En la articulación institucional, el SISC desarrolla varias labores que permiten tejer puentes entre diferentes entidades estatales, pero también con algunos miembros de la academia y la sociedad civil.

El espacio de articulación institucional más usado son las mesas de validación de información con otras instituciones encargadas del levantamiento de los datos. El caso más representativo es la mesa en que se consolida la información de los homicidios ocurridos en la ciudad, en la cual convergen la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el INMLCF y la administración distrital por medio del SISC. Se dice que esta mesa es el espacio más representativo porque en ella se consolidan las cifras de homicidios y otros fenómenos ocurridos en la ciudad, superando así una de las problemáticas ya descritas. Este tipo de ejercicios también permite completar información sobre cada caso, la cual a su vez mejora la calidad del dato y aporta elementos para la cualificación de los análisis e investigaciones. A otras problemáticas también se les hace seguimiento en conjunto, como a los feminicidios y violencias de género, el desplazamiento forzado y los delitos sexuales.

La segunda forma mediante la cual el SISC articula acciones entre diferentes agentes es la vinculación a espacios de difusión del conocimiento y participación ciudadana. En este tipo de actividades el sistema dispone de diferentes medios para socializar la información construida alrededor de problemáticas puntuales. En dichos escenarios se busca extender el conocimiento hacia otros agentes, bien sean instituciones públicas, sectores de la academia o de la sociedad civil. Las diferentes vinculaciones pueden darse por medio de la construcción de herramientas de planificación del Estado, como los planes de desarrollo o planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC); pero también en seminarios, simposios o presentaciones de investigaciones.

Otra de las prácticas por medio de las cuales el SISC genera espacios de articulación institucional es la construcción de investigaciones conjuntas entre el sistema y otras entidades públicas, universidades, grupos de investigación u oenegés. Por medio de este ejercicio el sistema puede ahondar en el conocimiento de diferentes fenómenos, usualmente complejos, como la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCENNA), la violencia homicida, el desplazamiento forzado, los hurtos, la extorsión y el consumo de estupefacientes. Este tipo de investigaciones profundiza en el conocimiento de las causas, comportamientos y patrones alrededor de diferentes hechos victimizantes, y son útiles para proponer temas de discusión dentro de agendas públicas y académicas.

Ahora bien, a partir del SISC también se puede identificar el efecto estatal que Abrams (2018) define como *legitimación*. Para comprender cómo el sistema causa este efecto, es necesario situar al SISC como un ente discursivo que construye relatos sobre cuál es la realidad de la seguridad y la convivencia conforme con sus propios procesos. Según el enfoque y las disposiciones de los tomadores de decisiones, los relatos del sistema pueden fluctuar entre diferentes perspectivas alrededor de las dinámicas que afectan la seguridad de la ciudad; algunos pueden estar dirigidos más hacia la prevención situacional, mientras que otros pueden partir del énfasis en el poder punitivo del Estado.

Para conceptualizar este efecto, Abrams (2018) define el Estado como un ejercicio de legitimación, en el cual las instituciones administrativas, especialmente aquellas que son de carácter coercitivo, buscan cómo hacer que los ejercicios de dominación del Estado sean tolerables, aun cuando son indefendibles. Abrams agrega que el efecto de legitimación supone «que lo que se legitima es algo que, si se pudiera ver directamente y tal como es, sería ilegítimo, una dominación inaceptable (...) [es decir] la legitimación de lo ilegítimo» (2018, p.53). Para el caso del SISC, este efecto de legitimación no se produce especialmente para refrendar alguna forma de dominación particular, sino que se da mediante la

producción de diferentes relatos que dan cuenta de cómo está la situación de seguridad de la ciudad, los cuales, en ocasiones, versan sobre la realidad social acorde con disposiciones de los tomadores de decisiones o conforme con los resultados de los ejercicios de articulación¹⁶.

De acuerdo con lo anterior, una vez el SISC construye relatos desde el Estado, los cuales legitiman distintas visiones sobre el comportamiento de la seguridad en la ciudad, el sistema se convierte en una fuente de legitimidad estatal autorreferente; a la vez que permite que se interpele al propio Estado por medio de sus mismos productos, dado que dichos insumos les sirven a diferentes sectores de la sociedad para cuestionar los relatos contruidos por las administraciones.

En el mismo sentido, el SISC también puede marcar criterios de veracidad, a partir de los cuales se construyen fronteras entre los análisis, mitos y especulaciones que podrían aparecer en el campo discursivo dispuestos por diferentes agentes. Entre estos criterios se pueden identificar el uso de fuentes confiables y el rigor en el manejo de la información. De esta forma, los discursos cimentados en información que no cumplan con los criterios técnicos que dispone el sistema, podrían ser cuestionados por los diferentes actores relacionados en la construcción y legitimización de estos discursos.

Análisis e investigación de fenómenos que impactan la seguridad y la convivencia de la ciudad

Por medio de este proceso, el SISC busca identificar contextos y dinámicas bajo las cuales se configuran los distintos fenómenos

16 La construcción de estos relatos puede producir dos tipos de legitimaciones. Una con relación al discurso que las administraciones disponen sobre la situación de seguridad y convivencia, en la que los datos y la validación de otras instituciones legitiman los discursos contruidos por el tomador de decisiones. El otro tipo de legitimación se da sobre la imagen de SISC, la cual suele aparecer cuando hay discrepancias entre las lecturas de ciudad que hace el sistema y las posiciones políticas del tomador de decisión. En este contexto, en el cual son ignorados los análisis que construye el SISC, se recurre a los escenarios de articulación para mostrar que, aun cuando la información producida es ignorada, el sistema goza de rigurosidad técnica alrededor de cómo leer la ciudad y los fenómenos de seguridad y convivencia que la atraviesan. Esto último es una garantía importante de cara a la ciudadanía, pues da cuenta de la independencia de los análisis y la interlocución que el SISC tiene con otros agentes.

que afectan la seguridad y la convivencia de la ciudad. Para cumplir con el objetivo se hace seguimiento detallado a los indicadores de diferentes delitos, pero esta labor no se agota en la recepción y modelación de datos descrita en el primer proceso. Los análisis e investigaciones que adelanta el sistema incluyen técnicas de recolección de información como entrevistas, encuestas, formulación de modelos econométricos, grupos focales, análisis espaciales, etnografía y rastreos documentales, entre otras.

El objetivo de este proceso es conocer, cada vez más, las complejas realidades sociales que giran alrededor de la inseguridad en la ciudad. En múltiples ocasiones se recurre, tal y como se mencionó, a la vinculación con unidades académicas, oenegés u otras entidades públicas, para fortalecer los análisis de dichos fenómenos. De igual forma, vale la pena advertir que este tipo de ejercicios no se agota en la comprensión de las dinámicas complejas que aquejan a la ciudad¹⁷, también buscan proponer líneas de acción a partir de las cuales se puedan desarrollar planes y proyectos que aporten a la disminución de las victimizaciones y, en ese sentido, al fortalecimiento de la seguridad de Medellín.

Por medio de este proceso el SISC genera un efecto de *aislamiento* (Trouillot, 2011, p. 151). El autor lo define, partiendo de Poulantzas, como la capacidad del Estado de producir identificaciones individuales en el interior de un mismo orden, a partir de características particulares bajo etiquetas como «migrantes», «víctimas», «soldados» o «estudiantes». Este efecto de Estado le garantiza autonomía en diferentes tipos de conflicto, además de producir «ciudadanos atomizados e individualizados que parecen iguales en una esfera pública supuestamente indiferenciada» (Trouillot, 2011, p. 164). En la misma línea, Das y Poole (2008) refieren, dentro de una de sus definiciones de márgenes, el uso de estas prácticas para crear periferias y contener a «aquellas personas que se consideran insuficientemente socializadas en los marcos de

17 Previamente se mencionó que algunas de las investigaciones que ha hecho el sistema han analizado la violencia homicida, ESCNAA, desplazamiento forzado, extorsión, hurtos y consumo de estupefacientes.

la ley» (p. 24), entre estas —según el caso— podrían encontrarse poblaciones indígenas, refugiados y víctimas de desplazamiento.

Cuando se afirma que el SISC produce este tipo de efectos, se hace referencia a la capacidad para identificar sujetos o zonas de la ciudad, donde las personas son más vulnerables a unas u otras victimizaciones. Por ejemplo, puntualmente se puede identificar el caso de los jóvenes de la ciudad, que son más vulnerables a ser víctimas de homicidios¹⁸ (Henao y Lopera, 2019, p. 18), el de las mujeres como grupo vulnerable a violencias sexuales e intrafamiliares o segmentos de vías donde es mayor el riesgo de que ocurra un hurto o un homicidio.

Este proceso de aislamiento no se queda en la fase de los diagnósticos producto de las investigaciones, sino que, en el proceso de difusión del conocimiento y articulación con otros agentes, la información que produce el SISC se convierte en un elemento importante para la construcción discursiva de los sujetos objeto de la identificación. En este punto es importante aclarar que una parte importante de la información reportada por el sistema, está disponible en el portal de la Alcaldía de Medellín, a través del micrositio de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, y aunque es de libre acceso para la ciudadanía, en este momento no es consultada por muchas personas; en cambio, tiene mayor difusión cuando es replicada por diferentes medios de comunicación en emisiones diarias de radio, notas de prensa de los diarios de mayor circulación en la ciudad e inclusive en redes sociales de diferentes expertos en seguridad, periodistas, organizaciones y miembros de la sociedad civil. De esta forma se posibilita que dichos grupos tengan conocimiento del cómo, cuándo, cuántos y por qué son especialmente vulnerables a unas u otras expresiones violentas. A la vez que permite a los tomadores de decisiones disponer medidas específicas para los grupos, zonas y personas identificadas como vulnerables.

18 Desde inicios de los 90 y hasta el 2019 cerca de la mitad de las víctimas de homicidio en la ciudad corresponden a jóvenes entre los 14 y 28 años.

Algunas consideraciones finales

De acuerdo con los procesos que ejecuta el SISC y conforme con las problemáticas en el manejo de la información identificadas, puede decirse que esta entidad de la Administración Distrital es un instrumento clave para el análisis de la violencia, el crimen y la convivencia en la ciudad, el cual cuenta con múltiples bases de datos y provee información permanente y actualizada de distintos delitos.

Las funciones que el SISC cumple para la ciudad no son exclusivas de esta dependencia, sin embargo, sí es la entidad que responde a los desafíos referenciados al inicio del texto sobre el manejo de la información en el marco de la planeación de la seguridad en Medellín. La sistematización de la información, la articulación institucional y la construcción de conocimiento son esenciales para el fortalecimiento de las capacidades del Estado con el fin de la mitigación de la violencia urbana. En este sentido, ejercicios como los que realiza el sistema son pasos importantes dentro del proceso de «pacificación» de la ciudad.

De igual forma, es importante reseñar que, si bien el SISC hace parte del campo administrativo, sus productos y procesos no se limitan a las voluntades políticas de este, sino que atienden, en su mayoría, a criterios técnicos que dotan de un carácter de neutralidad y transparencia a todas las prácticas que son dispuestas desde este espacio. Así, la información que se produce desde el SISC se convierte en un activo para la ciudad, del cual beben tanto los servidores públicos encargados de las políticas de prevención y protección de la población, como las oenegés, la academia, la ciudadanía y movimientos sociales interesados en el control político y la veeduría ciudadana.

De la articulación con otros agentes se debe rescatar la capacidad para construir redes de cooperación entre diferentes dependencias sin importar los campos en que se muevan dichos agentes. Este proceso es uno de lo más valiosos del sistema, pues permite capitalizar múltiples esfuerzos individuales de las demás instituciones que, por separado, perderían potencia.

Respecto a la producción de conocimiento debe aclararse que este nunca será un proceso acabado; por el contrario, se redefine constantemente conforme cambian las dinámicas de la violencia urbana de la ciudad. Por esto, es importante contar con la cooperación de otros agentes, que además de robustecer el volumen de la información, cualifican el análisis, a la vez que refrescan posiciones que ocasionalmente pueden irse arraigando dentro de las instituciones, bien sea por cuenta de los vicios de los burócratas o por la reducción de los enfoques dentro del campo administrativo.

Ahora bien, en cuanto a los efectos de estatalidad que puede generar el SISC y mediante los cuales hace que el Estado sea legible en diferentes espacios, debe aclararse que los efectos presentados no pueden ser entendidos como definitivos o unívocos; al contrario, debe comprenderse que estos están en constante cambio debido a las disposiciones al interior del campo administrativo o por las interacciones con los demás agentes. No obstante, es importante recordar que, en sí, el SISC hace legible al Estado en espacios donde antes no aparecía por incapacidad o por poca disposición de los tomadores de decisiones.

En la misma línea, en la medida en que los tomadores de decisiones gocen de información cualificada y disponible, aumenta la capacidad de gestión de los diferentes agentes; a la vez que brinda herramientas para que otros sectores se informen y hagan sentir su voz dentro de escenarios donde antes eran excluidos. Lo anterior ratifica el efecto de certeza alrededor del cual se dispone un discurso propuesto por el campo administrativo, pero también da lugar a la deliberación y a la réplica por parte de agentes externos a este.

Por otra parte, en cuanto a los efectos de legitimación y aislamiento se debe advertir que, tal y como sucede con el anterior, estos son producto de la capacidad para postular y validar discursos en la ciudad sobre cómo, cuándo y por qué se dan los delitos que hacen parte de la batería de indicadores que trabaja el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia. Así, los análisis e investigaciones que se adelantan desde esta dependencia adquieren especial relevancia a la hora de advertir posibles riesgos y proponer

líneas de trabajo que apunten a la prevención de la victimización. En este punto se debe agregar que los efectos de aislamiento y de legitimación que se producen por las prácticas del sistema, no obedecen a disposiciones arbitrarias u ocurrencias políticas. La eficacia de estos efectos reposa en el carácter técnico de los procesos del SISC, de manera que se reduce la especulación o azar, al menos en la fase de diagnóstico y planificación de la seguridad.

Para finalizar se debe advertir que, de acuerdo con los argumentos expuestos, la intervención de SISC ha jugado un papel preponderante en la planeación de la seguridad. Si bien el proceso de «pacificación» de Medellín es el resultado de la transformación de la ciudad y de los agentes que convergen en ella, sí se deben dar créditos a las prácticas que se han adelantado desde allí, más cuando de manera puntual se ha dado cuenta de cómo el manejo adecuado de la información efectivamente cualifica la planificación de la seguridad en la ciudad y con ello aporta a la pacificación de la misma.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (2018). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En Abrams, P.; Gupta, A. y Mitchell, T (2018). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.
- Alcaldía de Medellín. (2015). Documento de trabajo: La gestión del conocimiento para la gestión local de la seguridad y la convivencia: el SISC como tanque de pensamiento público.
- Alonso, M.; Giraldo, J.; y Sierra, J.D. (2012). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En: Alonso, M. A.; Pérez, W. F.; Vélez, J.C. *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997 - 2007*. Universidad de Antioquia: Medellín
- Bedoya, J (2010). La protección violenta en Colombia, El caso de Medellín desde los años noventa. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Bourdieu, P. (2015). *Sobre el Estado*. Anagrama: Buenos Aires.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: Memorias de una guerra urbana*. Bogotá: CNMH, Corporación Región – Ministerio del Interior – Alcaldía de Medellín – Universidad Eafit – Universidad de Antioquia.

- Das, V; y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social* (27), 19-52.
- Departamento de Antioquia (2020). Ordenanza 08 “Por medio de la cual se establece como política departamental el Centro de Analítica de Seguridad, Convivencia y Derechos Humanos de la Gobernación de Antioquia”. Asamblea departamental de Antioquia. Medellín, 23 de julio de 2020.
- Echavarría, L.F.; Lopera, C.; Morales, N.; Urán, S. A; Arango, C. (2012). Sistema de información para la seguridad y la convivencia: una buena práctica de análisis delictual para la ciudad de Medellín, Colombia. En Tudela, P. (2012), *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2012*. Fundación Paz Ciudadana: Santiago de Chile.
- El Colombiano. (14 de enero de 1988). Medellín despertó como Beirut.
- El Tiempo. (28 de febrero de 1991). Medellín: 1.200 muertos en 60 días.
- García, C.I; Domínguez, M; Burbano, A & Marín, N. (2018). Ciudad, violencia, memoria y políticas de seguridad: Medellín (1980-2013). En *Violencia en cinco ciudades colombianas a finales del siglo XX y principios del siglo XXI*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Henao, S. E; Lopera, A. F. (2019). Factores que inciden en el Homicidio de jóvenes en Medellín propuesta de acción en clave de gobernanza colaborativa. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Jaramillo, A. M. y Gil, M.Y. (2014). Medellín en su laberinto: criminalidad y violencia a comienzos del siglo XXI. En: Jaramillo, A.M. y Perea, C.M. (2014). Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y ciudad Juárez. Medellín: Corporación Región.
- Lopera, A.F. (2015). Aprendizajes y ejercicios de la violencia homicida. En *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*. Medellín: Universidad Eafit
- Londoño, D., Palacio, E., Preciado, A., Henao, E., Salazar, J., Balbín, D., Restrepo, D., Mira, J., & Gutiérrez, F. (2021). Comportamiento delictivo en Medellín en tiempos de pandemia, un modelo espacio-temporal. *Estudios Gerenciales*, 37(159), 188-199. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2021.159.4186>
- Martín, G (2014). *Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y Estado 1975-2013*. Medellín: La Carreta Literaria.
- Mitchell, T. (2018). Sociedad, economía y el efecto del Estado. En Abrams, P.; Gupta, A. y Mitchell, T. (2018), *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.
- Municipio de Medellín. (2017). Acuerdo 046 de 2017 “Por medio del cual se institucionaliza el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) y se dictan otras disposiciones para su fortalecimiento”. Gaceta Oficial del Municipio de Medellín. Medellín, 3 de agosto de 2017.

- Restrepo, W; Pérez, W. F; Vélez, J.C. (2012). La criminalidad homicida en Medellín 1986 – 1996. En Alonso, M.A; Pérez, W.F; Vélez, J.C. (2012), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad en Medellín, 1997 – 2007*. Universidad de Antioquia: Medellín.
- Trouillot, M. R. (2011). Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos de tipo engañoso. En Trouillot, M.R. (2011), *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Editorial Universidad del Cauca/CESO y Universidad de los Andes: Bogotá.
- Uribe, M. T. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos*, 13, julio-diciembre, 11- 37.
- Vélez, J.C. (2012). Las evocaciones de la Crisis. En Alonso, M.A; Pérez , W.F y Vélez, J.C. (2012), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997 - 2007*. Universidad de Antioquia: Medellín.

Planeación de la seguridad y la convivencia en Medellín: Análisis del Plan de Desarrollo 2016-2019 y la Política Pública de Seguridad y Convivencia (Acuerdo 021 de 2015)

David Murcia Sánchez*

Keren Marín González**

Mariana Vélez Cárdenas**

La comprensión de los fenómenos de la seguridad y la convivencia que han afectado a Medellín ha sido de innegable interés para la academia y el gobierno (CNMH, 2015). En este texto, se analiza el Plan de Desarrollo Municipal (PD) del periodo 2016-2019 en lo referente a la gestión de la seguridad y la convivencia como herramientas para atender dichas problemáticas¹. Este periodo de gobierno es de especial interés pues es el primer plan de desarrollo que puede implementar los lineamientos establecidos en la política pública como base para la gestión y el direccionamiento estratégicos

* Politólogo, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas y Candidato a doctor en Humanidades de la universidad EAFIT. Profesor de cátedra de la misma institución en las áreas de filosofía política y políticas públicas y de la Universidad de Antioquia en el área de Estudios internacionales. david.murcia@udea.edu.co

** Politóloga, Magíster en Antropología y Estudiante del doctorado en Antropología de la Universidad de Michigan. Integrante del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. keren.marin@udea.edu.co

*** Politóloga, Universidad de Antioquia. mariana.velezc@udea.edu.co

1 La agenda investigativa que se abre con este artículo será continuada incluyendo el PD del periodo 2020-2023, buscando contrastar estilos de gobierno y de gestión de la seguridad y la convivencia.

de los asuntos de seguridad y convivencia en el territorio del municipio.

Para este propósito se consultó el horizonte estratégico establecido en el programa de gobierno en su parte misional y financiera, lo cual permitió establecer el peso narrativo y el correlato presupuestal que estas problemáticas tienen dentro de la agenda gubernamental. Asimismo, se revisaron los informes del plan indicativo global del cuatrienio 2016-2019 como balance entre planificación y ejecución. Finalmente, se contrastó la planificación de la seguridad y la convivencia, en términos del PD, con la guía establecida por la Política Pública de Seguridad y Convivencia (PPSC), en términos de articulación de los instrumentos de gobierno.

La estructura del texto contempla una primera parte en la que se describe la metodología que guía el ejercicio investigativo según cinco categorías: enfoques, instrumentos, género y paz, y PPSC. Posteriormente se analizarán estas categorías para el Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019. A continuación, se analiza la política pública (acuerdo 021 de 2015) y su relación con el Plan de Desarrollo y, finalmente, se presentan las conclusiones de este trabajo.

Metodología

Enfoques

Dentro del análisis realizado se tomará la clásica división entre seguridad pública, ciudadana y humana como enfoques de análisis de la seguridad (Mesa, 2015). La seguridad pública alude a una concepción de la seguridad desde la defensa de la soberanía estatal y las acciones policivas, procurando establecer la superioridad del aparato de Estado frente a los actores al margen de la ley mediante una acción conjunta y frontal de los organismos de seguridad y justicia (Abello y Pearce, 2007; Giraldo, 2001, 2009; Rivas, 2005).

Por su parte, la seguridad ciudadana se enfoca en la implementación de acciones y esquemas mediante los cuales el gobierno busca garantizar, a la ciudadanía en su conjunto,

la libertad económica y el disfrute de los derechos de primera y segunda generación. En este sentido, no se hace énfasis en el actuar de la justicia y sus agentes, sino en la garantía de un espacio seguro para que la ciudadanía desarrolle sus actividades libremente (CIDH, 2009; IIDH, 2011; Alda y Beliz, 2007).

Finalmente, la seguridad humana es una aproximación holística a la seguridad, en la cual los gobiernos, más que buscar esquemas de acción centrados en los organismos de seguridad y justicia, integran a la provisión de los servicios de seguridad y convivencia otros servicios gubernamentales: nutrición, empleo, educación, salud, cultura y recreación, de manera que se logre brindar una atención integral a cada ciudadana y ciudadano reduciendo al máximo las vulnerabilidades (PNUD, 1994; Arnaudo y Martin, 2007; Tickner y Manson, 2003; Angarita, 2013).

Categorizar los programas y proyectos del PD dentro de los tres enfoques clásicos de la seguridad permite identificar las prioridades de gestión que tuvo la administración en términos de resolver los problemas que enfrentaba Medellín. Asimismo, permite conocer los mayores riesgos identificados para el desarrollo conviviente de las relaciones sociales y económicas dentro del municipio. Esto es, si se observa una priorización de programas con enfoque de seguridad pública, podríamos afirmar que se percibió una amenaza a la soberanía gubernamental y por ende se invirtió en la capacidad coercitiva y de control del aparato del estado en el territorio. En el caso de que la prioridad se observe en la seguridad ciudadana, se entendería que el gobierno identificó amenazas a la estabilidad del comercio y el disfrute de derechos, no necesariamente por una pugna a la soberanía, sino por la implementación de prácticas desleales o criminales por parte de algunos actores que restringían el igual acceso de la ciudadanía a la interacción social y la satisfacción de sus necesidades mediante la estructura económica vigente. Finalmente, en el caso de que se priorizara la seguridad humana, el gobierno determinaría como factores de riesgo las fallas estructurales dentro del orden político y económico que dificultaron la provisión igualitaria o equitativa de bienes y servicios al pleno de

la ciudadanía, con el fin de formular arreglos institucionales que permitieran subsanar dichas carencias.

Instrumentos

Los instrumentos o herramientas de gobierno se refieren a la manera de sintetizar y categorizar las diferentes acciones que los gobiernos tienden a implementar para resolver los problemas públicos ante los cuales se enfrentan. La discusión académica al respecto inicia, como lo señala Lester Salamon (2002), con la reestructuración del aparato de gobierno que se da durante la década de 1980 bajo los preceptos de la economía neoclásica y la idea de austeridad. Estos cambios aceleraron y exigieron el desarrollo de estrategias de gestión gubernamental alternativas a la provisión directa de bienes y servicios para la ciudadanía. Siguiendo esta línea, se desarrollaron marcos jurídicos y procedimientos burocráticos que facilitarían la integración de privados a la prestación de servicios y bienes públicos, y los esquemas de interacción entre los sectores público, privado y la comunidad.

En este proceso han surgido propuestas de categorías para integrar las diferentes acciones gubernamentales de una manera organizada y sistemática. Para este ejercicio analítico se tomó la propuesta de Eugene Bardach (2016), dada la precisión y agilidad analítica que ofrece.

Tabla 1 Instrumentos de Gobierno

Herramienta	Explicación
Impuestos	El uso de impuestos como mecanismo de cambio en la estructura política es recomendable en dos casos: cuando se presenta una carencia de recursos gubernamentales para algún fin (parcialmente el caso colombiano) o cuando el mercado falla en la asignación de recursos.

Herramienta	Explicación
Regulación	La regulación debe ser entendida desde tres enfoques diferentes: la normativización de monopolios naturales, la regulación social y la regulación económica en mercados monopolizados u oligopolizados.
Ayudas económicas	Un hacedor o analista de políticas públicas puede tener tres motivos específicos para la aplicación o supresión de ayudas económicas: generar incentivos, corregir desigualdades o corregir errores en el diseño de ayudas.
Provisión de servicios	El Estado acostumbra a ofrecer servicios en dos casos: cuando la comunidad exige un servicio determinado, o cuando el gobierno ofrece un servicio de manera paternalista para prevenir una externalidad social.
Manejo de presupuesto	Se realiza como mecanismo de control y castigo al desempeño de las agencias y programas gubernamentales. Este recurso puede responder a los intereses mediáticos, a los administrativos o a ambos.
Información pública	Las estrategias comunicativas se utilizan para influenciar la opinión pública hacia una perspectiva deseada por motivos técnicos o electorales.
Estructura de los derechos de propiedad	Con la discusión sobre el desarrollo económico en el marco del modelo neoliberal, se presentan tensiones en términos de responsabilidad jurídica de la acción de las empresas privadas en el desarrollo de sus actividades. Para ello los gobiernos diseñan marcos jurídicos que especifican el espacio de libertad y la asunción de responsabilidad en el desarrollo del libre mercado y la afectación al bienestar de la comunidad política.
El marco de las actividades económicas	En esta categoría se recogen las acciones de gobierno creadas para: (1) aumentar la intervención estatal en el mercado debido a la existencia de monopolios u oligopolios, o ante reticencias de los consumidores o vulnerabilidad de los trabajadores; (2) disminuir la injerencia del gobierno en el mercado, ya sea debido a la cooptación del aparato de Estado por grupos partidistas, al costo de su operación, o a que los desarrollos tecnológicos lo hacen ineficiente.

Herramienta	Explicación
Capacitación y Consultoría	Ofrecer formación integral para una población que puede estar desactualizada o desinteresada respecto de un problema público
Reformas burocráticas y políticas	Responder a presiones sociales, económicas o políticas que piden una reorganización del aparato de Estado.

Fuente: Elaboración propia basada en Bardach y Parashnik (2016)

Género y Paz

Para evidenciar esta categoría, se identificó la inclusión del enfoque de género y paz en cada una de las acciones establecidas en el PD. Este análisis permitió concluir que ambos enfoques son transversales a la estructuración estratégica del plan de desarrollo, pues —como se verá más adelante— estos contaban con una retórica amparada en la seguridad humana, la cual tiene como principal objetivo el pleno desarrollo de la sociedad y la vigencia de los Derechos Humanos, desde una perspectiva multidimensional que sitúa como principales destinatarios a las personas (Observatorio de Seguridad Humana, 2012).

Así pues, respecto al género se identificaron acciones que estaban direccionadas a la atención de mujeres, jóvenes y niñas, así como de la población que pertenece y se identifica con las comunidades LGTBIQ+, tratando de responder a las vulnerabilidades dentro del contexto social en el que se insertan de acuerdo con los diagnósticos presentados por el PD. Acciones estructuradas con la finalidad de que se garantizara el acceso a oportunidades, recursos, y se establecieran rutas de atención a víctimas de violencia, además de procesos de prevención, capacitación y empoderamiento para la incidencia en escenarios de poder y toma de decisiones.

Con referencia al enfoque de paz, se identificaron acciones estratégicas enfocadas en el reconocimiento, reparación y atención a las diferentes víctimas del conflicto armado nacional y sus

múltiples repercusiones en Medellín. De igual manera, el enfoque de paz implica diferentes ejercicios de pedagogía sobre el conflicto, acciones para desmilitarizar la vida cotidiana, y la promoción de prácticas pacíficas y civilistas como fundamento en la convivencia.

Política Pública de Seguridad y Convivencia

Para desarrollar la relación entre el PD analizado y la PPSC se clasificaron las acciones establecidas en el horizonte estratégico del PD dentro de las 7 líneas planteadas en la PPSC: 1. Empoderamiento, rendición de cuentas y control social; 2. Gestión del conocimiento; 3. Transformación social para la construcción de paz; 4. Competencia, capacitación y formación; 5. Cooperación, incidencia y transversalización; 6. Tecnología para la seguridad y 7. Justicia (Alcaldía de Medellín, 2015, 16). Esta categoría se trata de manera diferenciada de las cuatro anteriores debido a la dificultad que implica relacionar las dos herramientas de planeación gubernamental dada la ausencia de un horizonte estratégico: programas, proyectos, objetivos y expectativas de impacto, en la PPSC y su posible asociación con los programas del PD.

La propuesta de la Política Pública, el Modelo Integral de Gestión de la PPSC, expone el diseño de un esquema de coordinación y articulación de estructuras gubernamentales preexistentes: instrumentos y escenarios, en torno al cumplimiento de los 7 lineamientos antes mencionados (Alcaldía de Medellín, 2015, 21), sin desarrollar acciones asociadas a metas verificables. En este sentido, el único análisis posible se da al categorizar dentro de los lineamientos de la PPSC los objetivos misionales de los programas y proyectos presentados en el PD objeto de este trabajo.

Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019

Según el informe de Medellín Cómo Vamos (2016), en el lapso 2012-2015, la convivencia en la ciudad se vio afectada por fenómenos como la violencia intrafamiliar y las lesiones no letales. La violencia

intrafamiliar aumentó en un 10,2%, pues en el 2012 la tasa era de 220,0 por cien mil habitantes y en el 2015 de 241,3. Las lesiones no letales también presentaron un comportamiento similar, pues en el periodo señalado se evidenció un cambio porcentual del 85,4% entre 2012 y 2015. En cuanto a seguridad, la ciudad experimentó una caída en su tasa de homicidios (de 52,3 a 20,1 por cien mil habitantes), tasa de muertes violentas (de 57,2 a 45,4 por cien mil habitantes) y otras modalidades de violencia como la desaparición forzada, presentando en el 2014 el mayor reporte de personas que aparecieron vivas desde el 2007 (453), uno de los menores niveles de personas que continuaron desaparecidas (174), y con una de las cifras más bajas de personas que aparecieron muertas (24).²

Sin embargo, la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía no disminuyó notablemente: este fenómeno puede comprenderse por la persistencia de la violencia en algunos barrios, específicamente en lo que se refiere al trámite violento de los conflictos interpersonales, el ejercicio del poder ilegal por parte de la criminalidad organizada y las dinámicas de la delincuencia común en el territorio.

Ante este escenario, el PD 2016-2019 tuvo como objetivo “gestionar de manera integral la seguridad y la convivencia, contribuyendo a la generación de condiciones y capacidades para garantizar la libertad de los ciudadanos” (p.123), para lo cual propuso acciones enfocadas en la planeación para la seguridad integral, fortalecimiento de la justicia y política criminal, implementación de infraestructura para la seguridad y convivencia, promoción de la justicia cercana al ciudadano y prevención de las violencias, entre otros. Estas acciones, de acuerdo con el Plan, posibilitarían establecer un mejor control del territorio, recuperar la confianza en la institucionalidad y mejorar, a su vez, el comportamiento ciudadano.

2 No se presentaron las series de desaparición forzada para el periodo 2012-2015, debido a cambios en la serie realizados por la Alcaldía de Medellín (Medellín Cómo Vamos, 2016). Por tal motivo, sólo se habla de las cifras en el 2014.

Enfoques

Teniendo el contexto anterior, el PD 2016-2019 presentó un modelo de ciudad sustentado en el desarrollo integral del ser humano, la construcción de la confianza ciudadana, y la garantía de la seguridad y la convivencia, para guiar las acciones de la administración municipal en pro de una ciudad “más segura, más equitativa y más legal” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 2). Para asumir estos retos, el Plan propuso “una seguridad integral que tenga como base la convivencia para garantizar el goce efectivo de los derechos, así como a la construcción de convivencia en el territorio” (2016, p. 3), lo cual hacía referencia a una noción de seguridad cuyo foco estaba puesto en los Derechos Humanos y en las personas como principales destinatarios (Angarita, 2016).

Así pues, desde esta retórica se tomó como enfoque la seguridad humana, planteado de manera transversal a todas las acciones del Plan de Desarrollo, las cuales buscaban reducir paulatinamente los niveles de inseguridad en la ciudad a través de estrategias no sólo reactivas sino también de prevención e inversión social, posibilitando la plena garantía de las libertades ciudadanas. No obstante, cuando se expuso el diagnóstico de las problemáticas de seguridad y convivencia, se evidencia el énfasis que este instrumento hizo en los delitos de alto impacto³ y en los Comportamientos Contrarios a la Convivencia (CCC), así como en la necesidad de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones mediante acciones de corte más punitivo/policial que aquellas dirigidas a la promoción de buenas prácticas ciudadanas, dejando también en evidencia el énfasis que este Plan puso en la seguridad pública.

Para ilustrar lo anterior, es importante mencionar que si bien la gestión de la seguridad y la convivencia hacían parte integral del horizonte estratégico del Plan de Desarrollo 2016-2019, esta

3 Según el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional, los delitos de alto impacto son: las lesiones personales, el hurto (a personas, a residencias, a comercio, a entidades financieras, de automotores, de motocicletas, por piratería terrestre y abigeato) y el homicidio.

contaba con una dimensión específica: (2) Para recuperar juntos la seguridad y la convivencia ciudadana, cuyo objetivo principal era “gestionar de manera integral la seguridad y la convivencia, contribuyendo a la generación de condiciones y capacidades para garantizar la libertad de los ciudadanos” (2016, p, 123). Esta dimensión contenía 3 retos que se desagregaban en 13 programas y 46 proyectos, los cuales contaron con una asignación presupuestal de \$787.871 millones de pesos en el Plan Plurianual de Inversiones 2016-2019, lo que representaba el 5% del total de los recursos.

En orden de inversión presupuestal, los retos se dividieron en: 2.1. *Medellín segura* (71%), 2.2. *En Medellín convive toda la ciudadanía* (9%), y 2.3. *Medellín cuenta con vos para reconstruir la paz en el territorio* (21%), evidenciando el peso que la seguridad ciudadana e incluso la seguridad pública tenían en el Plan de Desarrollo en términos del fortalecimiento de las capacidades institucionales (principalmente los organismos de seguridad y justicia) para hacerle frente a los fenómenos que afectaban la seguridad y la convivencia en la ciudad.

En consecuencia, el Reto 2.1 contaba con cuatro programas orientados a reducir los principales delitos y el nivel de victimización de los ciudadanos mediante la articulación entre dependencias del gobierno departamental, metropolitano y nacional. Asimismo, se contemplaba la formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISCC), el fortalecimiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), y en general de la infraestructura física y tecnológica con el fin de aumentar la capacidad estatal en términos de dotación de herramientas que respondieran acertada y oportunamente a las demandas ciudadanas.

Por otro lado, el reto 2.2 *En Medellín convive toda la ciudadanía*, desagrega su horizonte estratégico en cuatro programas, que buscaban en su conjunto diseñar un marco de actuación colectivo en el que las comunidades y los diferentes actores institucionales lograrán generar un cambio significativo en las condiciones de seguridad y convivencia del municipio. En ese sentido, se contemplaba el fortalecimiento del sistema de justicia cercana al

ciudadano, la promoción de la convivencia en el territorio, las garantías en el uso y disfrute del espacio público por parte de toda la ciudadanía, y la formación de los jóvenes en la prevención de los diferentes tipos de violencia.

Por último, el reto 2.3 *Medellín cuenta con vos para construir la paz en el territorio*, tenía cinco programas orientados a la generación de confianza y la reconciliación entre los ciudadanos que habían sido víctimas de la vulneración de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado. Con el fin de lograr una “reparación integral” (Alcaldía de Medellín, 2016, p, 157), este reto contemplaba la formación de la ciudadanía en el respeto y la tolerancia hacia el otro, así como la atención integral a víctimas de delitos de alto impacto social, la construcción de memoria histórica dedicada a la dignificación de personas fallecidas, y la gestión de la estrategia de garantías de no repetición como uno de los pilares de la justicia transicional.

Ahora bien, además de esos 33 proyectos contenidos en los tres retos de la dimensión número 2, la Secretaría de Seguridad y Convivencia (SSC) tenía presencia en términos de proyectos e indicadores de gestión en cinco de las siete dimensiones planteadas por el Plan de Desarrollo, bien fuera en calidad de responsable directa o como corresponsable. Estas dimensiones eran: 1. *Creemos en la confianza ciudadana*; 2. *Todos Comprometidos por un nuevo modelo de equidad social*; 4. *Educación de calidad y empleo para todos*; y 5. *Movilidad sostenible una tarea de todos*. Este nivel de involucramiento de la seguridad y la convivencia en la gestión integral de la ciudad muestra la intención de emplear una visión holística e integral de la seguridad, lo que no implicaba que cada enfoque de seguridad contara con el mismo nivel de énfasis, como se verá a continuación.

En ese orden de ideas, con el fin de identificar en cuál enfoque de seguridad se encuadraban las acciones institucionales anteriormente mencionadas, se clasificaron los proyectos según los criterios teóricos que caracterizan a cada enfoque, y además se realizó un seguimiento de la destinación presupuestal dentro del Plan Plurianual de Inversiones del 2016-2019, lo cual reveló un orden de prioridades claro. En este sentido, la distribución de

los proyectos según su enfoque de la seguridad era de 42% para seguridad ciudadana, 34% para seguridad humana y el restante 24% para seguridad pública.

En contraste, el presupuesto asignado dentro del Plan Plurianual de Inversiones, evidenciaba que un 40.96% de los recursos destinados a proyectos de seguridad y convivencia estaban contruidos a partir de un enfoque de seguridad pública, principalmente en lo que se refiere a la provisión de equipamiento, infraestructura y apoyo general a las organizaciones de seguridad y justicia, dejando en un segundo plano a los programas enfocados en seguridad ciudadana y, más aún, en seguridad humana, pues los programas que se podían vincular a este último enfoque correspondían apenas al 8.74% del total del componente. Dejando claro que la mayor cantidad de proyectos en seguridad ciudadana, no se correspondía con la asignación presupuestal que privilegia la seguridad pública.

Respecto al seguimiento realizado en el Plan Indicativo del cuatrienio 2016-2019, se evidenció un reporte de cumplimiento del 78.05% (32 de 41) de los indicadores asociados a programas de seguridad y convivencia, incluso en algunos llegando a sobrepasar las metas propuestas, como es el caso del proyecto *2.2.3.1 Recuperación control y recuperación del espacio público*. Otros casos similares compartían el enfoque en seguridad pública y acciones orientadas a mejorar la operatividad de los organismos de seguridad y justicia en el territorio municipal, como el porcentaje de dispositivos tecnológicos para la seguridad implementados (que se cumplió e incluso se llegó a un aumento del 157,9% frente a la línea base), y el avance en Planes de mejoramiento a la gestión de delitos priorizados (116,7%).

En contraste, el Plan Indicativo reportó 5 proyectos (12% del total planeado) que no se lograron cumplir, los cuales estaban relacionados con el desarrollo de planes estratégicos de territorialización e infraestructura para la seguridad y la convivencia: *2.1.1.4 Diseño e implementación de instrumentos de territorialización - Planes Especiales y Plan del Centro*, *2.1.2.1 Formulación e implementación*

de un Plan Maestro de infraestructura física y tecnología para la seguridad y la convivencia y 5.3.1.5 Fortalecer el Programa de racionalización del transporte público colectivo. Asimismo, se evidenció la falta de cumplimiento de los proyectos relacionados con las estrategias de integración y seguimiento técnico a la gestión de la seguridad, estos eran: 2.1.1.1 Transversalización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia y 2.1.1.5 Articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral.

Instrumentos

Respecto al uso de instrumentos de política pública en materia de seguridad y convivencia identificados, se puede afirmar que se empleó la provisión de servicios, la capacitación y consultorías, la regulación, las ayudas económicas y la información pública para resolver los problemas y desafíos alrededor de los cuales se encontraba diseñado. En ese sentido, de los 41 proyectos analizados, el 59% se enmarcaba en la provisión de servicios (24 proyectos), el 22% empleaba la capacitación y consultorías (9 proyectos), el 12% recurría a la regulación (5 proyectos), el 5% hacía referencia a las ayudas económicas (2 proyectos), y finalmente, el 2% utilizaba la información pública como instrumento (1 proyecto).

La provisión de servicios, por su parte, se evidenciaba en los proyectos en los cuales el gobierno local ofrecía servicios nuevos que atendían las demandas de la ciudadanía, bien fuera ampliando su oferta existente o particularizándola en función de las necesidades de un grupo poblacional específico. Esto se manifestaba en el PD 2016-2019, principalmente en la adecuación de la infraestructura física y tecnológica, así como en la cualificación de los funcionarios cuya labor era asegurar la provisión y la accesibilidad de los servicios de seguridad y justicia en la ciudad. Un ejemplo de ello se puede identificar en los proyectos 2.1.4.1. *Territorios seguros para las mujeres y las niñas*, 2.1.3.3. *Descentralización de los mecanismos de acceso a la justicia* y 2.1.2.2. *Fortalecimiento del SIES-M*. Si bien los proyectos que empleaban este instrumento tenían en común

el fortalecimiento de diferentes herramientas para promover el acceso de las comunidades a los servicios de seguridad y justicia, es importante mencionar que todos contaban con características heterogéneas, ya que dentro de la concepción de este instrumento se incluía la provisión de bienes y servicios de manera directa.

Por otro lado, los proyectos que usaban la capacitación y la consultoría se encuentran diseñados desde la lógica de la seguridad humana, en específico en lo relacionado con la transformación de imaginarios sociales y la creación de nuevos valores cívicos que posibilitaran la construcción de una ciudadanía incluyente y respetuosa frente a las diferencias que se podían presentar entre grupos poblacionales. Allí se deben resaltar los programas y proyectos incluidos en los Retos *1.1 Cultura Medellín* y *2.3 Medellín cuenta con vos para construir la paz en el territorio*, pues centraban sus estrategias en la promoción de Derechos Humanos a través de herramientas pedagógicas que trascendían el orden comunitario y territorial, y que le apostaban a la reconciliación y a una cultura de paz, atendiendo las características particulares del contexto histórico, social y político de la ciudad.

Los proyectos que hacían uso de la regulación como instrumento de gobierno, fueron aquellos que se enfocaron particularmente en la aplicación de la normatividad de convivencia que hacía parte del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano y del Marco Nacional de Convivencia establecido con el Código de Convivencia ciudadana aprobado en 2016, bajo los proyectos *2.2.1.1 Fortalecimiento del Sistema Penal de Responsabilidad para adolescentes* y *2.2.1.2 Implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el Sistema de Justicia Cercana a la Ciudadanía*. Asimismo, se apoyaba el proceso de investigación criminal y de responsabilidad penal para adolescentes con los proyectos *2.1.3.1 Direccionamiento de la Política Criminal*, *2.1.3.4 Implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el sistema de Justicia Cercana a la Ciudadanía* y *2.2.4.2 Implementación y promoción de acciones institucionales para la prevención social del delito*.

Finalmente, se incluyeron los instrumentos de ayudas económicas y de información pública. Frente al primero, se identificaron los proyectos *4.4.4.7 Plataforma de Economía Colaborativa* y *2.3.5.1 Restablecimiento y reparación a víctimas del conflicto armado*, los cuales estaban orientados al apoyo de los ciudadanos, principalmente aquellos afectados por el conflicto armado, facilitando el acceso a recursos para satisfacer sus necesidades básicas y, de esta forma, garantizar los derechos a la salud, educación, vivienda e indemnización. El segundo instrumento se empleó para consolidar al Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la SSC como un tanque de pensamiento de incidencia regional y nacional, específicamente con el proyecto *2.1.1.3. Fortalecimiento y posicionamiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia – SISC*, el cual buscaba fortalecer la planeación estatal articulándose con las distintas dependencias de la administración municipal, y otros sistemas de información con los que contaba la Alcaldía de Medellín.

Género

El enfoque de género dentro del tratamiento de la seguridad y la convivencia en el PD *Medellín Cuenta con Vos* (2016-2019), se abordó mediante la posibilidad de garantizar una ciudad segura que permitiera «mejorar la respuesta institucional y fortalecer la justicia de género, pues la seguridad pública para las mujeres es uno de los elementos fundamentales para el desarrollo, avance y construcción de una sociedad equitativa e incluyente» (p. 146). Para lograr este propósito, en la dimensión estratégica para recuperar juntos la seguridad y la convivencia ciudadana, se incluyó dentro del reto *2.1 Medellín Segura*, el programa *2.1.1 Medellín segura para las mujeres y las niñas*. Esta apuesta «se dirige a incidir en la reducción de las violencias sexuales, aumentar la percepción de seguridad y la apropiación y movilidad en el espacio público para el uso y goce efectivo de los derechos» (p. 146). Para ello, se propusieron los siguientes proyectos: *2.1.4.1 Territorios seguros para las mujeres y las*

niñas; 2.1.4.2 *Prevención y atención de las violencias basadas en género*. Los proyectos mencionados eran responsabilidad de la Secretaría de las Mujeres y corresponsabilidad de la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Asimismo, dentro del horizonte estratégico, los programas de seguridad y género estaban enfocados en la restitución de derechos y el acompañamiento social y psicológico a las mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes que hubiesen sido víctimas de algún tipo de agresión o violencia. En este tipo de acciones se encontraba una concomitancia con programas orientados hacia el enfoque de paz. Ejemplo de ello se evidencia en el reto 2.3 *Medellín cuenta con vos para construir paz en el territorio*; particularmente los programas 2.3.4 *Ciudadanía activa por la paz* y 2.3.5 *Atención a víctimas del conflicto armado*. En el primer programa, se incluían proyectos como 2.3.4.5 *Mujeres memorias de la guerra, protagonistas de la paz*; mientras que en el segundo se incluyen proyectos como 2.3.5.1 *Restablecimiento y reparación a víctimas del conflicto armado* y 2.3.5.4 *Acompañamiento a retornos y reubicaciones de víctimas de desplazamiento forzado - Medellín le apuesta al retorno*.

Ahora bien, respecto al reporte de cumplimiento de las acciones gubernamentales en materia de seguridad y género, las siguientes estrategias lograron alcanzar las metas trazadas en el plan: en el programa 2.1.1 *Medellín segura para las mujeres y las niñas*, los proyectos 2.1.4.1 *Territorios seguros para las mujeres y las niñas* y 2.1.4.2 *Prevención y atención de las violencias basadas en género*. En el programa 2.2.4 *Prevención de las violencias*, los proyectos 2.2.4.1 *Entornos protectores para niños, niñas, adolescentes y jóvenes* y 2.2.4.2 *Implementación y promoción de acciones institucionales para la prevención social del delito*. En el programa 2.3.4 *Ciudadanía activa por la paz*, el proyecto 2.3.4.5 *Mujeres, memorias de la guerra, protagonistas de la paz* y en el programa 3.2.3 *Empoderamiento y transversalización de la equidad de género*, el proyecto 3.2.3.2 *Red de Centros de Equidad de Género*. Algunas estrategias que fueron parcialmente ejecutadas se encuentran en el programa 2.3.5 *Atención a víctimas del conflicto armado*, específicamente en lo relacionado con los proyectos 2.3.5.1 *Restablecimiento y reparación*

a víctimas del conflicto armado y 2.3.5.4 Acompañamiento a retornos y reubicaciones de víctimas de desplazamiento forzado.

Al respecto, la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (2019), mencionó que durante el periodo analizado hubo un deterioro en la política de seguridad para las mujeres debido a una reducción significativa del presupuesto para la Secretaría de la Mujer, el cual pasó de 53.893.248 a 44.109.691 millones de pesos en el cuatrienio abordado. Esto supuso una falta de estrategias más amplias e integrales para la implementación de acciones con enfoque de género, lo cual se reflejó en los delitos y afectaciones a mujeres, niñas y personas LGTBI, a saber, violencia homicida, violencia intrafamiliar y violencia sexual. Ante este panorama, la Veeduría realizó un llamado para trabajar en « la garantía de la seguridad de las mujeres, la prevención de las violencias basadas en género, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para proteger y atender integralmente a las mujeres en riesgo y víctimas, y el fortalecimiento de los mecanismos reales y efectivos para el acceso a la justicia formal y no formal » (2019, 7).

Por otra parte, desde una perspectiva global, el presupuesto asignado a los programas con uno o más proyectos de seguridad y género representaron tan solo un 2.23% de la asignación total a seguridad. Al respecto, es necesario aclarar que esta cifra era necesariamente menor, ya que la asignación presupuestal era designada respecto a cada Programa dentro de la organización estratégica del Plan de Desarrollo, por lo cual es imposible determinar con certeza cuál era el peso de los proyectos destinados a seguridad y género dentro del Plan, ya que una parte indeterminada de este porcentaje se dirigía a proyectos que no incluían los enfoques mencionados. Asimismo, el enfoque de género presentó dificultades para determinar el nivel de involucramiento de la Secretaría de la Seguridad y Convivencia, ya que la Secretaría de las Mujeres era la instancia responsable de la gestión del gasto presupuestal. En este sentido, no resulta claro, para el momento del análisis realizado, cómo la SCC debía participar en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Paz

El enfoque de paz dentro de los programas y proyectos de injerencia de la SSC en el PD 2016-2019, al igual que lo anteriormente identificado en el enfoque de género, no contaba con ningún proyecto que se estableciera como responsabilidad directa de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, sino que esta se involucró de manera subordinada, principalmente a las secretarías de Inclusión Social (7 proyectos), Educación (1 proyecto), Mujeres (1 proyecto) y Participación (1 proyecto). Respecto de la asignación presupuestal, los proyectos de seguridad con enfoque de paz contaban con un total del 3% del gasto total en materia de seguridad y convivencia.

Ahora bien, el PD 2016-2019 asumió el compromiso «de hacer de Medellín un territorio de paz» (Alcaldía de Medellín, 2016, p, 157), a través de la reducción de las diferentes formas de violencia en los territorios y el fortalecimiento de la comunidad en el marco del post-acuerdo firmado con las FARC en el 2016. Este objetivo se condensaba, principalmente, en el Reto 2.3. *Medellín cuenta con vos para construir la paz en el territorio*, que en términos generales buscaba una reparación integral de todos los derechos de las víctimas, así como reintegrar efectivamente a los actores del conflicto a los diferentes escenarios de la sociedad civil, en coordinación con las entidades locales, departamentales y nacionales que tuviesen injerencia en la implementación de políticas enfocadas en los Derechos Humanos de víctimas, reinsertados y desplazados. Este reto contemplaba una asignación presupuestal de \$157.842 millones de pesos, lo que representaba el 20% de la dimensión estratégica 2. *Entre todos recuperamos la seguridad y la convivencia ciudadana*. Los programas que comprendía este reto eran, por orden de asignación presupuestal, los siguientes: 2.3.5. *Atención a víctimas del conflicto armado* (39%), 2.3.4. *Ciudadanía activa por la paz* (26%), 2.3.2. *Post-acuerdo y garantías de no repetición* (14%), 2.3.3. *Memorias para la construcción de paz* (11%), y 2.3.1. *Promoción de los Derechos Humanos* (9%).

En términos generales, los proyectos de seguridad con enfoque de paz del PD 2016-2019, estaban concentrados en ejercicios de memoria histórica y pedagogía para la paz, mediante la creación de estrategias de diálogo y convivencia que apostaban a las garantías de no repetición tanto en su componente reparador como preventivo. Entre los proyectos resaltaban el 2.3.1.5. *Reconocimiento y dignificación humana en el Cementerio Jardín Universal y otros sitios de la ciudad*, 2.3.3.2. *Pedagogía de las memorias para la construcción de paz*, y 2.3.3.4. *Fortalecimiento institucional del Museo Casa de la Memoria*. Asimismo, se destacaban otros proyectos más enfocados en la atención y protección integral a víctimas, promoviendo la reconstrucción del tejido social a causa del conflicto armado, tales como el 2.3.2.1. *Gestión de la estrategia de garantías de no repetición* y 2.3.2.2. *Reintegración sostenible para un territorio en paz*.

El cumplimiento de metas según el Plan Indicativo del cuatrienio indicó un resultado satisfactorio (8 de 10 proyectos), a saber: 2.3.1.2. *Pedagogía para la cultura de los DD.HH.*, 2.3.4.1 *Apertura democrática para construir la paz*, 2.3.4.2 *La educación en Medellín le apuesta a la paz y la convivencia*, 2.3.1.5 *Reconocimiento y dignificación humana en el Cementerio Jardín*, 2.3.2.1 *Gestión de la estrategia de garantías de no repetición*, 2.3.5.2 *Prevención de riesgos en el marco de la atención a víctimas del conflicto armado*, 2.3.1.4 *Atención integral a víctimas y/o testigos de delitos de alto impacto social*, 2.3.4.5 *Mujeres memorias de la guerra, protagonistas de la paz*. Finalmente, los dos proyectos que se lograron cumplir en su totalidad fueron los ya anotados en la sección de género: 2.3.5.4 *Acompañamiento a retornos y reubicaciones de víctimas de desplazamiento forzado - Medellín le apuesta al retorno*, y 2.3.5.1. *Restablecimiento y reparación a víctimas del conflicto armado*.

Política Pública de Seguridad y Convivencia

La PPSC no se plantea como un instrumento de gobierno pensado desde la lógica de planeación estratégica, ni como una política pública convencional (Cfr. Bardach y Patashnik, 2016; Leyva y Olaya, 2022), en tanto no lograba establecer un problema

público concreto o alternativas de solución estructuradas para la resolución de dicho problema. Por este motivo no es posible analizar una articulación estratégica entre la PPSC y el PD objeto de estudio.

No obstante, la PPSC estableció un modelo de gestión integral para la seguridad y la convivencia en el entonces municipio de Medellín, el cual tenía por objetivo direccionar los escenarios e instrumentos preexistentes en aras de un trabajo conjunto entre actores gubernamentales que intervenían en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia, orientado hacia las problemáticas que la investigación y la experiencia gubernamental habían considerado fundamentales para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en las que vive la ciudadanía (Cfr. Alcaldía de Medellín, 2015; ONU-HABITAT y Universidad EAFIT, 2011).

En este sentido, a continuación, se presenta una relación de cómo los programas y proyectos de seguridad y convivencia del PD analizado, desarrollaron las 7 líneas establecidas por el modelo de gestión de la PPSC. Vale aclarar que esto no quiere decir que se desarrolle la PPSC, ya que esta no tiene acciones que implementar, solo objetivos abiertos para direccionar el ecosistema complejo de la gobernanza de estos fenómenos en el distrito.

Plan de Desarrollo 2016-2019

Una lectura rápida del PD 2016-2019 podría suponer que la penetración de la PPSC era superficial, ya que solo se la tenía en cuenta dentro de 1 proyecto: *2.1.1.1 Transversalización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia*, proyecto que solo logró reportar un 85% de avance en sus indicadores de gestión. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el resto de los proyectos estaban en sintonía con los lineamientos de la política pública, encontramos que solo una de las 7 líneas no estaba implementada, a saber, la línea 1 *Empoderamiento, rendición de cuentas y control social*.

La línea de la PPSC que tenía más presencia en los proyectos del PD 2016-2019 era *Cooperación, incidencia y transversalización* con

13 proyectos (32%), seguido de *Transformación social para la Paz* con 10 proyectos (24%), *Justicia* con 8 (20%), *Competencias, capacitación y formación* con 7 (17%), *Tecnología para la seguridad* con 2 (5%) y, por último, *Gestión del conocimiento* con un solo proyecto que representaba el 2% del total.

El peso de la línea de *Cooperación* se explica porque contenía los proyectos en los cuales la SSC se vio implicada en procesos intergubernamentales con otras secretarías y dependencias de la Alcaldía o con otras organizaciones del orden subregional, regional o nacional. Esto muestra un interés en que la gestión de la seguridad y convivencia se extienda más allá de una sola dependencia administrativa o ejercicio de planeación estratégica, ya que dentro de los proyectos que se integraban en esta línea se relacionaban con políticas públicas como las de Mujeres y Cultura en el municipio o la Política Pública Metropolitana de seguridad y convivencia.

Los proyectos que se alineaban con *Transformación social para la paz* estaban contenidos en los proyectos que tenían enfoque de paz y algunos con enfoque de género. Como se expuso, este PD hizo énfasis en la pedagogía social para construir una cultura incluyente en la que las poblaciones vulnerables pudiesen contar con un espacio seguro para el desarrollo de sus actividades cotidianas. La línea de *Justicia* desarrolla los proyectos que buscaban el fortalecimiento de las organizaciones de seguridad y justicia en la implementación de la ley y los parámetros de convivencia. Finalmente, el menor peso de las líneas *Competencias, capacitación y formación*; *Tecnología para la seguridad* y *Gestión del conocimiento* puede ser explicado por la especificidad de los proyectos que desarrollaban dentro del marco estratégico del PD 2016-2019. Por ejemplo, la línea de *Gestión del conocimiento* se concentraba en el proyecto 2.1.1.3 que se dirigía a fortalecer el SISC y la línea de *Tecnología* con los proyectos 2.1.2.1 y 2.1.2.2 que buscaba la adquisición de equipos y el desarrollo de un plan estratégico para su uso.

Para cerrar el estudio del desarrollo de la PPSCC en el PD 2016-2019, es prudente hablar de la falta de desarrollo del lineamiento 1 de la PPSC, *Empoderamiento, rendición de cuentas y*

control social. En términos de la participación democrática en el proceso de implementación de la PPSC y su reformulación era importante desarrollar escenarios y actividades en los cuales la comunidad estuviera involucrada dentro del proceso de gestión, resaltando la función de los escenarios de territorialización de la PPSC: los consejos de convivencia ciudadana, o la participación de la alcaldía en escenarios propios de las comunidades organizadas como las mesas temáticas de las comunas y las sesiones de juntas administradoras locales (JAL) o juntas de acción comunal (JAC).

Conclusiones

El análisis expuesto a continuación, permite avanzar en la comprensión de la gestión gubernamental de la seguridad y la convivencia en el entonces municipio de Medellín. Esta perspectiva de análisis explora el campo de la administración pública, expandiendo los estudios de seguridad más allá del fetiche del crimen y del conflicto urbano que ha ocupado a la academia y a la opinión pública colombianas: más que repertorios de bandas criminales y una descripción pormenorizada de sus prácticas de extracción económica, blanqueo de activos o control territorial, este artículo presenta la base del análisis de los instrumentos de respuesta que desde el gobierno municipal se han estructurado para hacer frente a la necesidades de la ciudadanía en términos de seguridad y convivencia. En este sentido, será importante indicar cómo se realiza la planificación que se está construyendo desde el gobierno municipal, objeto de este escrito, para, posteriormente determinar si esta planificación es apropiada o ejecutable según la realidad criminal y contravencional, por una parte, y, según las capacidades administrativas propias del ecosistema de gestión pública territorial de la seguridad y la convivencia constituido por la ley, por la otra.

Es importante plantear que se ha evidenciado que, en el Plan de Desarrollo del cuatrienio 2016-2019, la gestión de la seguridad y la convivencia se muestra como un fenómeno amplio que incluye

muchos actores y procesos distintos, lo cual dificulta su seguimiento y estructuración en un proceso con baja complejidad. Ello explica el uso de los diferentes enfoques de la seguridad dentro de la planeación estratégica en el periodo de gobierno municipal analizado.

Aunque se evidencia un enfoque plural de la seguridad y la convivencia, la mayoría del presupuesto se destinó al desarrollo de proyectos de seguridad pública. Esto puede ser explicado por el peso que los indicadores delictivos tienen en términos públicos y electorales. Sin embargo, se evidencia la búsqueda por hacer planeación estratégica en procesos relacionados con la seguridad humana y ciudadana. Por este motivo es recomendable aumentar el presupuesto que estos proyectos reciben, para lograr equilibrar el gasto y virar de una gestión reactiva ante la organización criminal a una preventiva.

Si bien el enfoque de género es transversal a las iniciativas de seguridad y convivencia en el PD, resulta necesario identificar las formas en que la SCC participa en la gestión de estos proyectos y cuáles son sus responsabilidades en la consecución de los objetivos dispuestos. De igual modo, resulta pertinente fortalecer las iniciativas de seguridad y convivencia para la población LGBTIQ+, pues la mayoría de las acciones propuestas se centraban en las mujeres. Resta decir, que la transversalización del enfoque de género requiere consolidar la trazabilidad presupuestal de las acciones dispuestas y robustecer aquellas iniciativas centradas en la prevención y atención de las violencia basadas en género.

El enfoque de género dentro del tratamiento de la seguridad y la convivencia en el Plan de Desarrollo *Medellín Cuenta con Vos* (2016-2019), presenta una dificultad para determinar el involucramiento preciso de la Secretaría de la Seguridad y Convivencia en la implementación de las acciones que se dirigían a los objetivos que vinculaban seguridad y género. Este problema es debido a que la Secretaría de Seguridad aparece como subordinada a la Secretaría de las Mujeres en los proyectos de seguridad para las mujeres y las niñas, debido a que la gestión del gasto en estas áreas era responsabilidad directa de esta última Secretaría y no se

ofrecía ninguna claridad de cómo la Secretaría de Seguridad debía participar en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Aunque las líneas estratégicas de la PPSC se desarrollaron en el PD 2016-2019 de manera afortunada, las fallas técnicas de la Política Pública impiden afirmar que la planificación en seguridad y convivencia se corresponda con una ruta estratégica y técnica. Por este motivo es necesario que la PPSC sea reformulada, respondiendo a las necesidades y las problemáticas que el modelo integral de gestión plantea para incidir en la capacidad de gestión.

Referencias bibliográficas

- Abello, A. y Pearce, J. (2007). De una policía centrada en el Estado aun centrada en la comunidad. Lecciones del intercambio entre policías comunitarias de Bradford en el reino unido y Medellín en Colombia. Documento de investigación No. 9. International Center for participación Studies.
- Alcaldía de Medellín. (2015). Política pública de Seguridad y Convivencia de la ciudad de Medellín. Alcaldía de Medellín-UNODC.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Gaceta 4383. Plan de desarrollo 2016-2019 *Medellín cuenta con vos*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Gaceta 4383. Plan de desarrollo 2016-2019 *Medellín cuenta con vos*. Medellín.
- Alda, E. y Beliz, G. (Eds.). (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Angarita, P. (2016). Seguridad: un medio, no un fin. *Experimenta*, 4-9.
- Angarita, P. E. (2013). Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en contextos violentos. En P. E. Angarita y A. Abello (Eds.), *Nuevos pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*, 109-130. Observatorio de seguridad humana de Medellín y CLACSO.
- Arnaudo, R., & Martín, L. (2007). Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Madrid: Unión Europea-Programa URB-AL.
- Bardach, E. y Patashnik, E. (2016). A Practical Guide for Policy Analysis: the eightfold path to more effective problem solving (5th Ed.). Sage-CQ Press.
- Blattman, C; Duncan, G; Lessing, B; Tobón, S y Mesa, J. (2020). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo. En: Nota de Política CIEF, No. 1. Recuperado de:

- <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/24352/NP01%20Santiago%20Tob%20c3%b3n.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Comisión interamericana de Derechos Humanos. (2009). Report on citizen security and human rights. CIDH.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2019). Seguimiento Plan Indicativo. 2016-2019. Corte diciembre 31 de 2019. Medellín.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2019). Seguimiento Plan Indicativo. 2016-2019. Corte diciembre 31 de 2019. Medellín.
- Giraldo, J. (2001). Mejores conflictos, menos violencia, más democracia. Una reflexión sobre la convivencia democrática. Sin publicar.
- Giraldo, J. (2009). Guerra urbana, crimen organizado y violencia en Medellín. En S. Echavarría (Ed.), *Seguridad pública. Tres aproximaciones*. Universidad EAFIT.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2011). *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales. Módulo Instruccional*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Escuela de investigaciones policiales de Chile y Policía de Investigaciones de Chile.
- Leyva, S. y Olaya. A. (Eds.). (2022) *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>
- Massolo, A. (2005). Género y seguridad ciudadana. El papel y reto de los gobiernos locales. Estudios Centroamericanos (ECA) No. 681-682. Recuperado de: http://www2.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_antec/eca681.html
- Medellín Cómo Vamos (2020). Informe de Calidad de Vida de Medellín 2016-2019. Seguridad ciudadana. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-10/docuprivados/MCV%20Informe%20B3mo%20vamos%20en%20seguridad%20ciudadana%20y%20convivencia%20en%20Medell%C3%ADn%202016-2019.pdf>
- Mesa, J. P. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En. A. Casas-Casas y J. Giraldo Ramírez. Seguridad y convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos. Universidad EAFIT-Alcaldía de Medellín.
- Observatorio de Seguridad Humana. (2020). Primer Reporte de Monitoreo. La seguridad humana de las comunidades de Medellín en tiempos del COVID-19. Recuperado de: <https://www.repensandolaseguridad.org/publicaciones/noticias/item/primer-reporte-de-monitoreo-la-seguridad-humana-de-las-comunidades-de-medell%C3%ADn-en-tiempos-del-covid-19.html>
- ONU-HABITAT y Universidad EAFIT (2011). Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín. ONU-HABITAT y Universidad EAFIT.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre desarrollo humano 1994. Oxford University Press y Fondo de Cultura Económica.

- Rivas, A. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En P. Casas, A. Rivas, P. González y H. Acero (Eds.). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia.
- Salamon, L. (Ed.). (2002). *The Tools of Government: a guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Tickner, A. B., & Mason, A. C. (2003). Mapping transregional security structures in the Andean region. *Alternatives*, 28(3), 359-391.

El grupo Hegemonía, guerras y conflictos se ha preguntado por el significado de conflictos que atraviesan a la sociedad colombiana, en particular los referidos a la acción política de actores institucionales y no institucionales, a la gestión de lo público, al diseño y puesta en práctica de políticas por parte del Estado, así como los relacionados con las prácticas sociales y culturales de estos actores. En el fondo de estas preguntas subyace un interés por los impactos de la guerra y los conflictos sobre los órdenes institucionales, los órdenes alternativos y los territorios de frontera que se forman y reforman a la luz de diversas confrontaciones.

Por su parte, la línea Campo estatal, poder y conflictos explora el papel de los conflictos políticos en la generación del campo estatal, así como en su funcionamiento, persecución de intereses colectivos, formas de representación pública de su imagen y estructuración de resistencias a su poder. Para ello, considera al Estado, más que como un actor autónomo y diferenciado por encima de la sociedad, como un campo de relaciones en el cual convergen, históricamente, los procesos de concentración y unificación del poder político y el correlato de estos, la presión por la descentralización y desconcentración del poder que, desde lo local y regional, se les contraponen.

Este libro explora formas de la estatalidad en Medellín, ciudad en la que negociaciones, disputas y acuerdos, forman parte del relacionamiento entre ciudadanos y Estado. Los y las autoras que contribuyen a este libro tienen trayectorias académicas diversas. Algunos cuentan con una sólida experiencia investigativa enfocada en el estudio de las tramas del orden y la configuración de la estatalidad en Medellín. Otros, en cambio, empiezan su carrera académica y los capítulos que aquí se incluyen representan sus primeras producciones escritas. Además, hay quienes escriben desde sus experiencias como funcionarios públicos, para ponerlas a disposición de lecturas académicas sobre la estatalidad. De este modo, el libro se configura como una polifonía de voces que surgen en distintos momentos y contextos, pero convergen en un objetivo común: explorar y analizar las múltiples formas de la estatalidad en Medellín.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

Instituto de Estudios Políticos



1971

1983

Entre la crisis y la transición Orden violento y estatalidades en Medellín
Irene Piedrahita Arcila. Eliana Sánchez González. Juan Carlos Vélez Rendón | Compiladores