

# De Centros Cívicos a Juntas de Acción Comunal. El cambio de modelo de gestión y participación barrial en Medellín en la segunda mitad del siglo xx\*

Juan Carlos Moreno Orozco\*\*

## Resumen

El crecimiento de la ciudad en el siglo xx en América Latina, supone una serie de retos para los pobladores urbanos y el cuestionamiento sobre sus formas de acción política y reivindicativa frente a problemas relacionados con necesidades primarias como la vivienda y el acceso a los servicios públicos. En Medellín, se crearon los Centros Cívicos en 1938, figura política barrial que tuvo una amplia cobertura e influjo en los pobladores y en las relaciones con las autoridades municipales; sin embargo, la aparición de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en 1959, bajo preceptos internacionales y del Frente Nacional, instaura la confrontación de liderazgo en algunas zonas de la ciudad y reestructura la forma de comunicación entre la sociedad civil y el Estado. Bajo los enfoques de la historia social se describe el difícil trance de Centros Cívicos a Juntas de Acción Comunal, las posiciones de las autoridades, el discurso procomunitario, su impacto en los barrios y su importancia en la configuración de la ciudad.

[ 185 ]

## Palabras clave

Participación Política; Centros Cívicos; Juntas de Acción Comunal; Modelo de Gestión Barrial; Historia Urbana; Medellín.

**Fecha de recepción:** octubre de 2013 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2014

## Cómo citar este artículo

Moreno Orozco, Juan Carlos. (2014). De Centros Cívicos a Juntas de Acción Comunal. El cambio de modelo de gestión y participación barrial en Medellín en la segunda mitad del siglo xx. *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 185-203.

---

\* Artículo derivado de la tesis de maestría en Historia de la Universidad de Antioquia, *Centros Cívicos en Medellín 1938-1965*, presentada en 2014.

\*\* Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad de Caldas y Especialista en Docencia Universitaria de la misma universidad. Magíster en Historia de la Universidad de Antioquia. Docente adscrito a la Secretaría de Educación de Medellín y a la Corporación Universitaria Uniminuto. Miembro del Grupo de Investigación en Historia Social (GIHS), Universidad de Antioquia. Correo electrónico: juancontator@hotmail.com

# **From Civic Centers to Community Action Associations. The Transformation of Management Models and Community-Level Political Participation in Medellín in the Second Half of the 20th Century**

## **Abstract**

Latin American urbanization in the 20th century involves not only a number of challenges for urban dwellers but also the questioning of their political actions against problems related to basic needs such as housing and the access to basic public services. In Medellín, civic centers were created in 1938 as a political figure in the neighborhoods that had a wide coverage and influence on the people and their relationship with the municipal authorities. However, the appearance of the community action associations in 1959, under international precepts and the National Front leadership, establishes a confrontation in some areas of the city and restructures the way of communication between civil society and the State. From a social history approach, this article describes the hard transition from civic centers to community action groups, the position of the authorities, the pro-community speech, its impact on neighborhoods and its importance in shaping the city.

[ 186 ]

## **Keywords**

Political Participation; Community Action Groups; Neighborhood Model Management; 20th Century; Medellín.

## Introducción

A raíz de la industrialización y la masiva migración del campo a la ciudad de millones de individuos en el siglo xx, los principales escenarios urbanos latinoamericanos asistieron a un significativo poblamiento y densificación de sus espacios, proceso sin precedentes en la historia del continente americano. Los pobladores de estas ciudades tuvieron que sumergirse en un nuevo esquema de relaciones y sociabilidades, algunas veces al amparo de instituciones estatales y privadas.

Las ciudades latinoamericanas en crecimiento no poseían una estructura urbana capaz de responder a las demandas de los inmigrantes y, por eso, se fueron estableciendo figuras de participación barrial con miras a buscar acercamientos con las entidades públicas y privadas que pudieran intervenir en las problemáticas más urgentes, relacionadas con la vivienda, servicios públicos, vías de comunicación, parques y centros educativos.

En Medellín, desde la década de 1920, se experimentó la conformación de instituciones cívicas en los barrios, primero llamadas Juntas de Fomento o Juntas de Fomento Urbano y después de 1938 Centros Cívicos, las cuales tuvieron protagonismo como medios de cooperación vecinal en la construcción de la infraestructura urbana hasta principios de la década de 1960.

[ 187 ]

La Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín (SMP), organismo privado conformado por miembros de la élite medellinense<sup>1</sup> dispuso una red de intermediación entre los pobladores urbanos y la Administración Municipal, que coadyuvó en las ejecuciones urbanísticas en los barrios. Esta institución, portadora del estandarte modernizador, cívico y progresista, proveyó a los habitantes de códigos morales y religiosos que se inscribían en el modelo de ciudadano propuesto por las élites en las primeras décadas del siglo xx. Las formas de sociabilidad políticas y los modos de autogestión de estas juntas y centros, fueron trazadas por la SMP con la intención de organizar una estructura definida de comunicación con el Estado, sin que esto indique necesariamente que la acción política de los habitantes urbanos estaba completamente supeditada a la injerencia privada por parte de la SMP o la injerencia pública por parte de la Alcaldía y el Concejo de Medellín.

---

<sup>1</sup> Al referirse a la élite medellinense se hace alusión a comerciantes, industriales y profesionales que se movían con fluidez entre la empresa privada y la administración pública, y que ejercían un liderazgo en los temas de urbanismo y comportamiento cívico.

Trabajos como los de Tilman Evers, Clarita Müller-Platenberg y Stefanie Spessart (1982), Wayne Cornelius (1972), Susan Eckstein (1976) y Vicente Espinoza (2003), en torno al desarrollo de formas de organización barrial en las ciudades latinoamericanas de la segunda mitad del siglo xx, han llamado la atención sobre la forma como los habitantes se organizan frente a las problemáticas urbanas y plantean medios de acción para alcanzar sus demandas. Algunas de estas investigaciones han tenido el objetivo de analizar los movimientos urbanos desde un punto de vista reivindicativo y en algunos casos contestatario frente al poder estatal, aspecto que limita el nivel de asimilación o explicación con estos primeros modelos de gestión barrial en Medellín, porque además de la diferencia en términos temporales, estos tuvieron un carácter no homologable de modo exacto a ciertas estructuras presentadas en el resto de América Latina. La manera como los nuevos pobladores se fueron adaptando a la vida citadina y la visión sobre la construcción, el civismo, la higiene y el desarrollo por parte de la élite, y la Administración Municipal, particularizan el problema de las JAC y en especial de los Centros Cívicos, al no moldearse perfectamente en procesos como el chileno, brasileño, argentino o mexicano (Schteingart, 2000; Borja, 1981).<sup>2</sup>

[ 188 ] Este artículo se propone caracterizar las formas de gestión urbana y participación política que se dieron en los barrios con los Centros Cívicos a partir de 1938 y analizar el contexto en el que se produjo la implementación de las JAC después de 1959. No se pretende realizar una comparación sistemática entre dos modelos de participación política local, sino describir cómo se produjo la paulatina desaparición de los centros, en un proceso que no estuvo exento de debates, prevenciones y discursos que ayudan a comprender la configuración política, social y cultural de Medellín en la década de 1960.

## 1. Centros cívicos en una ciudad en crecimiento

Para aproximarse al impacto registrado en los barrios de Medellín con motivo de la aparición de las JAC, primero se debe realizar una descripción general de lo que significaron los Centros Cívicos en los sectores populares de la ciudad hasta mediados de la década de 1960.

Los Centros Cívicos, de perfil cívico moldeado en gran parte por la institucionalidad, tienen ciertos niveles de homogeneidad con sociedades

---

<sup>2</sup> Debe tenerse en cuenta las advertencias de Marta Schteingart en el sentido de particularizar los estudios urbanos latinoamericanos.

cívicas como las existentes en Buenos Aires (De Privitelio y Romero, 2005) y Juntas de Fomento en Brasil (Outtes, 2002), así como para el caso mexicano existen otros análisis sobre la inserción de la sociedad civil y el reconocimiento por parte del Estado de organizaciones locales (Sánchez y Mejorada, 2001; Álvarez, 2004). No han sido muchas las menciones que se han hecho sobre estas instituciones barriales en Medellín y cuando se mencionan no se han planteado de forma clara preguntas sobre la acción política y los procesos de intermediación de los habitantes con el Estado. Existen estudios que esbozan la existencia de los Centros Cívicos sin que se realice un análisis profundo de estos. Lucelly Villegas (1993), Fernando Botero Herrera (1996), Gloria Naranjo (1992) mencionan algunos Centros Cívicos que hicieron presencia en la ciudad y Rodrigo García (1999) alude a estos en su análisis de trabajo cívico de la SMP en los barrios.

Según Carlos Cañola “Martinete”, periodista radial y dirigente de algunos Centros Cívicos en la década de 1940, la idea de estas agremiaciones barriales fue copiada de una experiencia estadounidense, impulsada por la SMP y legalizada por la Alcaldía de Medellín con el Decreto 2 del 3 de enero de 1938.<sup>3</sup> La finalidad del decreto era que los barrios contaran con mecanismos para comunicarse con la Alcaldía y tratar de resolver las dificultades relacionadas, en un principio, con la legalidad de las viviendas y el acceso a servicios públicos. En este primer año se constituyeron una veintena de Centros Cívicos.

[ 189 ]

Si bien el nacimiento y funcionamiento de los centros provenían de las necesidades de urbanización y equipamiento urbano de los habitantes en los nuevos barrios, se ha evidenciado que a través de la SMP se transmitió un fuerte sentido civilizador según el cual se debía honrar las fiestas y los héroes patrios, mantener la moral católica y procurar el sentido de pertenencia con el vecindario, generalmente de extracción popular.

En el modelo de civismo que intentó plasmar la SMP en los centros, se quiso separar los intereses particulares, en especial los partidistas, elemento que según algunas actas de la SMP y entrevistas a pobladores trató de respetarse para no desviar las prioridades del barrio, aunque se advierten ciertos matices de cooptación partidista (Naranjo, 1992, p. 37). Los centros cívicos tuvieron una distribución espacial que fue casi de la mano con la fundación de barrios por loteo o invasión en terrenos agrícolas y con la expansión urbana que Medellín registró hasta la década de 1960. Observando

---

<sup>3</sup> Medellín. AHM, fondo Alcaldía, tomo 838, f. 3r.

las direcciones en la correspondencia enviada por los centros cívicos a la Alcaldía, a la SMP y a la Secretaría de Obras Públicas, se pudo observar que un gran porcentaje de ellos se ubicó en el costado oriental promediando la década de 1940, con cierto despliegue hacia el costado occidental después de la década de 1950, situación que obedeció a la expansión urbana que se dio hacia el occidente de la ciudad después de la canalización del río Medellín.

La creación de los Centros Cívicos supuso para los pobladores enfrentarse a nuevas situaciones relacionadas con su inserción en la definición de estrategias de organización y comunicación que fueron estableciendo distintos perfiles de acción política hacia el interior y el exterior de los barrios. Los acercamientos con entidades del Estado y la puesta en funcionamiento de una operatividad basada en su solidaridad vecinal, sugiere un aspecto significativo en el nacimiento de estas organizaciones barriales.

Alain Touraine (1997) propone que los logros comunitarios se dan en el sentido en que la población se integra a lo político, subsanando los procesos de abstención electoral y mediante la disposición de la comunidad a sus propios recursos, en particular, los recursos humanos. El grado con que pueda conseguirlo constituye la medida de su eficacia. ¿Cómo estimar esos recursos, cómo usarlos?, en esto consiste el problema. Desde otra perspectiva, el investigador español Jordi Borja (1981) plantea el movimiento urbano en el deber ser de un proyecto inclusivo democrático, que va más allá de las reivindicaciones sobre la vivienda y el equipamiento, y que crea redes políticas que acercan la sociedad civil a las instituciones públicas. De esta manera, se puede decir que la organización política vecinal, vista en los Centros Cívicos, reviste importancia desde la especificidad de su integración y la puesta en marcha de alternativas de solución a sus demandas, incluso en casos en los que la intervención posterior del Estado fue precaria e insuficiente.

## 2. Del civismo a la acción comunitaria

Los Centros Cívicos nacieron en el seno de una sociedad marcada por la moral católica y un discurso cívico emanado de la SMP, acompañado de las ideas de higiene, modernidad y progreso en las primeras décadas del siglo xx. A partir de su creación en 1938, su presencia fue estable y fuerte porque los pobladores reconocían en esta institución una de las mejores opciones para interactuar con el Estado.

Hacia el final de la década de 1950 había 70 centros cívicos en la zona urbana de Medellín, los cuales se reunían bajo la Comisión Coordinadora

de Centros Cívicos (CCCC) creada por la SMP desde 1949, y tenían un espacio en las deliberaciones de la Junta Cívica Municipal (JCM), en la cual convergían miembros de la SMP y funcionarios de la Administración Municipal en cabeza del alcalde. Sin embargo, este periodo de amplio reconocimiento se interrumpió después de 1958. El comienzo del Frente Nacional, la aparición de las JAC, el debilitamiento de instituciones como la SMP y la Iglesia católica, además de los cambios generacionales, explican el final de los Centros Cívicos a mediados de la década de 1970.

Aquellos ciudadanos que habían iniciado aquel experimento vecinal vislumbraron una ruptura generacional con tintes de secularidad, que impactó indirectamente en la existencia de los centros. La relativización de modelos sociales tradicionales (Calvo y Parra, 2012) tuvo un impacto en instituciones como la SMP, directamente ligada a la existencia y al respaldo de los Centros Cívicos. Los valores insertos en sus miembros fueron mutando y la llegada de una nueva ola migratoria por causas de la violencia política y la atracción de la vida citadina, gestaron una mayor heterogeneidad social de los pobladores. En definitiva, aquello significó una nueva concepción y acción de la ciudadana.

A ciudadanos “distintos” cabe sumarle nuevos problemas derivados del alejamiento religioso, de ahí que algunas de las grandes preocupaciones que los Centros Cívicos plantearon para 1960 se relacionaron con la necesidad de espacios educativos y la persecución de los corruptores de la buena moral.

[ 191 ]

Más allá de este indiscutible cambio social de mediados de siglo xx, a la hora de explicar la terminación de los Centros Cívicos debe tenerse en cuenta el contexto internacional de la Guerra Fría y la preocupación estadounidense sobre la propagación de las ideas comunistas, lo cual sugirió el estudio e intervención de los barrios latinoamericanos, impulsando la creación de juntas de vecinos bajo parámetros establecidos desde el gobierno nacional. Los programas de intervención fueron comunes en Chile, Perú y Colombia, y pueden ser explicados por el interés de controlar la población de los barrios que vivían en condiciones de pobreza. La Dra. Caroline F. Ware, asesora técnica de la OEA, presentó en julio de 1959 un estudio sobre la acción comunal en Bogotá, en el cual se certificó el gran interés por comprender este tipo de asociaciones y el impacto que podían tener en los barrios.<sup>4</sup> En Medellín antes de 1960, la Alcaldía intervenía los barrios a

<sup>4</sup> Ware, Caroline F., Asesora técnica de la OEA, “Observaciones sobre la Acción Comunal del Distrito de Bogotá”, Bogotá, julio 1959. AGN, fondo Presidencia, Secretaría privada, Alcaldías, correspondencia, caja 30, carpeta 3, ff. 7-24.

través de la JCM, de igual forma se integraban entidades privadas como la SMP, que ejercía influencia en los barrios. Con una apuesta estatal hacia las JAC entraron también nuevos elementos discursivos para ser implementados en los barrios: “la paz y la integración”, proclamados por el Frente Nacional, quizá fueron diluyendo la idea del “civismo” con la cual habían crecido los Centros Cívicos.

El impulso dado por Estados Unidos a las nacientes JAC en la década de 1960 es visible en reuniones e informes institucionales, pero contó con gran apoyo de medios de comunicación como los periódicos o radioperiódicos. Muchas de las notas de prensa destacaban la eficiente ayuda de entidades internacionales, que junto con la industria local y los pobladores, podrían conformar un equipo interinstitucional a favor de la mejora en los barrios. En 1962, el popular Radio Periódico *Clarín* apuntaba que:

[...] se anuncia por medio del representante de la Misión C.A.R.E, Norman Mc.Evers una ayuda en la conformación de comité de acción comunal. Las donaciones para asistir este proyecto son hechas por el pueblo norteamericano y distribuidas por C.A.R.E en Colombia [...] lo cual representa el espíritu de confraternidad americana en acción.<sup>5</sup>

[ 192 ]

En diferentes reuniones realizadas en Bogotá se discutían los problemas de vivienda y las perspectivas que tenía el trabajo de acción comunal para revertir los efectos de esta problemática.<sup>6</sup>

### 3. Juntas de Acción Comunal durante el Frente Nacional

Después del periodo de dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla y la posterior Junta Militar que tuvo a cargo el país, se inició en Colombia el denominado Frente Nacional, acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal, que con el pretexto de finalizar sus rivalidades en el ámbito nacional se alternaron en el poder desde 1958 hasta 1974: 16 años de coalición que permearon las formas de acción política de los pobladores en Colombia. Fue este proceso político un coadyuvante de la creación de JAC en todo el país.

El Frente Nacional marcó cambios con el régimen anterior, pero la alianza con EEUU continuó considerándose como una pieza central con lo cual era lógico consolidar varias de las disposiciones y sugerencias como la de la intervención comunitaria, como en efecto sucedió. En

<sup>5</sup> Medellín, 28 de octubre 1962. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 130, f. 144r.

<sup>6</sup> Medellín, 4 de noviembre 1962. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 130, f. 225r.

cuanto a las clases populares urbanas, se crearon las juntas de acción comunal (JAC) (Palacios y Safford. 2002, p. 598).

Desde el mismo año de inicio de la coalición se legitimó el nacimiento de esta nueva figura barrial, que en ningún momento reconoció la existencia de entidades barriales predecesoras o contempló aspectos de transición entre los líderes de los barrios, elemento que derivó en grandes dificultades en la ciudad de Medellín.

Si bien el proceso de adopción de las JAC en Medellín no fue inmediato desde la publicación de la Ley 19 de 1958, las campañas del Estado y los medios de comunicación fueron llamando la atención de los pobladores, algunos fueron alineándose al son del nuevo discurso, ya no de carácter cívico y moralizador sino desde un enfoque comunal que reconstruiría al país con base en la autoayuda, la solidaridad, el restablecimiento de la paz y el acompañamiento, a veces monetario, de los partidos políticos.<sup>7</sup> Los mensajes que invitaban a los habitantes urbanos a convertirse a este nuevo modelo eran contundentes y promulgaban que la acción comunal era suficiente para que Colombia se transformara en un país en paz:

En los medios cívicos de Medellín se han comentado insistentemente las palabras pronunciadas por el presidente de la república, doctor Guillermo León Valencia, ante un grupo de líderes de acción social. El presidente fue rotundo en afirmar que únicamente por la acción comunal Colombia podría convertirse en un maravilloso ámbito de paz.<sup>8</sup>

[ 193 ]

Las sociedades de mejoras públicas del país, quienes tuvieron en su mano el poder de transmitir los valores del progreso y la modernidad a los habitantes de los barrios, entraron poco a poco en la dinámica de apoyar el nacimiento de las JAC. En la capital de la república, donde hubo experiencias barriales antecesoras aunque poco mediadas por la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, se sugirió el unánime apoyo a la propuesta frentenacionalista:

La Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, considerando que el movimiento del pueblo colombiano por el restablecimiento de la normalidad republicana, bajo la bandera del Frente Nacional, debe ser recomendado por las instituciones cívicas del país, declara que

<sup>7</sup> Entrevista a Luis Cortés, reconocido dirigente de acciones comunales en Medellín. 23 de abril de 2012.

<sup>8</sup> Medellín 16 de noviembre 1962. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 130, f. 265r.

adhiera a esa política de armonía entre los dos partidos tradicionales de Colombia, y espera verse acompañada, desde este patriótico punto de vista, por todas las demás entidades de su género que funcionan en la nación, lo mismo que por la totalidad de las Juntas de Mejoras Públicas de Bogotá.<sup>9</sup>

Esta entidad de alcance y proyección nacional invitaba a que el ambiente de unión partidista permeara hasta las juntas de barrios de la capital y contaban con los medios de comunicación escritos y radiales para asegurar que dicha proposición llegara a feliz término. Sobre el funcionamiento de estas organizaciones, Marco Palacios y Frank Safford (2002) dilucidan un carácter clientelista que se aleja de los postulados de los Centros Cívicos:

En las regiones más rurales y periféricas fueron creciendo considerablemente las Juntas de Acción Comunal. Esta fue una de las creaciones más importantes del FN, de su primer presidente Alberto Lleras (1958 -1962), para organizar y cooptar inicialmente los pobres de las ciudades. El principio de las JAC es que cada comunidad (una manzana de barrio por ejemplo) hay un líder natural que puede organizarla y darle un sentido de cooperación. Ese Estado ofrece unos fondos modestos para que la comunidad emprenda sobre la base del trabajo voluntario la construcción de escuelas, centros de salud, calles, obras de alcantarillado. Estas juntas han sido uno de los canales favoritos de los políticos clientelistas, otorgándoles auxilios parlamentarios (p. 601).

Para numerosos historiadores e investigadores no cabe duda que, en el contexto del Frente Nacional, las JAC fueron un medio eficiente de perpetuación de las ideas y líderes de los partidos Conservador y Liberal. Muchos de los liderazgos barriales fueron delineados por personajes importantes de los partidos tradicionales, lo cual fue creando una red de beneficios electorales a cambio de intervenciones en los espacios urbanos, aspecto que generó efectos nocivos en la percepción y acción política de los pobladores:

Las JAC habían sido creadas también para acercar al Estado a zonas de poca presencia, sin embargo, estas políticas convirtieron a los líderes de estas asociaciones en Gamonales y Caudillos de los partidos regionales, quienes a su vez fueron canalizando el poder con el visto bueno del Estado central y satisfacer así, sus apetitos personales, aplicar formas corruptas en el manejo político y económico y ejercer un control social legitimado en las prácticas cotidianas (Ortiz, 2012, p. 41).

---

<sup>9</sup> Medellín, 23 de abril 1958. SMOB, libro de actas # 41, 1957-1958, Acta # 13, f. 37r.

A partir de 1958, en las periferias urbanas de Medellín proliferó el discurso que apoyaba la creación de JAC, todo esto sin tener en cuenta si en un determinado barrio existía un trabajo previo de líderes locales bajo la figura de Centros Cívicos. Los programas radiales, de amplia difusión en las esferas barriales, fueron propagando toda serie de cifras, datos, construcciones, reuniones, convocatorias y felicitaciones alrededor de las JAC, sembrando una idea de asociación que a mediados de la década de 1960 entró en conflicto con la fundada en 1938. En 1963 y 1964 se presencié cómo la ofensiva comunitaria se estableció en los medios periodísticos y estatales en la ciudad de Medellín. En Antioquia se contaba con 24 promotores de acción comunal que viajaban constantemente a Bogotá a reuniones con la Oficina de Planeación. En los barrios se hacían “cursillos comunitarios”, algunos de ellos exclusivos para sacerdotes, quienes con su relativo poder en el ámbito local podían incitar el fortalecimiento de estas instituciones.

Poco a poco se pudo advertir cómo en estos años los periódicos barriales y los radio periódicos como *Clarín* —este último de tres emisiones diarias—, sostenían un discurso procomunitario y en ocasiones un tanto exaltador de los errores o escándalos provenientes de los centros cívicos. La campaña publicitaria se extendió rápidamente:

[ 195 ]

Una tarea extraordinaria vienen cumpliendo las juntas de acción comunal en todos los municipios de Antioquia. Las integran gentes que se reúnen en los días que podrían ser de distracción y descanso, para dedicar las horas disponibles a trabajar en el clásico convite y llevar a cabo obras de gran significado. No están constituidas simplemente para conversar y criticar, sino para proponer y ejecutar; y los que de ellas hacen parte son personas abnegadas, dispuestas a trabajar sin tregua, casi con mayor entusiasmo que como lo hacen cuando acuden a la fábrica o al taller donde remuneran su labor.<sup>10</sup>

Bajo este enfoque en que las acciones comunales serían las encargadas del desarrollo físico de los barrios, se propició un conteo de las obras que se hacían o se planeaban con el fin de motivar la afiliación popular a esta iniciativa:

Por el sistema de acción comunal, serán construidas escuelas en los diversos barrios de la ciudad, dijo un vocero municipal. La iniciativa ha

<sup>10</sup> “Breve concepto de Clarín”, Medellín 22 de junio 1964. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 188, f. 2 r.

sido tomada por el jefe del ejecutivo para reducir el déficit educacional que se observa en la actualidad en la población de párvulos.<sup>11</sup>

No se explicitaba cuántas escuelas o calles, el hecho era difundir la promesa de que se iban a realizar las obras. Mientras que los medios exaltaban la labor de las JAC, se hacían otras denuncias sobre molestias y atropellos causados por los algunos centros cívicos:

En el barrio Palermo, los sábados y domingos, funcionan los altoparlantes del centro cívico, hasta la una y dos de la mañana, con grave perjuicio para el reposo tranquilo de los habitantes de ese sector. De esta denuncia, damos traslado a la Inspección General de Policía.<sup>12</sup>

El 13 de mayo de 1963 se anunció una exposición en la que podrían participar los barrios y veredas de Medellín, evento liderado por la Alcaldía, Codesarrollo y Acción Comunal de Medellín.<sup>13</sup> Aquel evento generó situaciones de conflicto en el interior de los barrios: ¿quién iba a tomar el liderazgo en los barrios? ¿Iban a compartirse las juntas directivas? ¿Quiénes se ubicarían en los kioscos cívicos o sedes comunales? ¿Se dividirían el barrio en dos? En última instancia, lo que estaba en pugna era la legitimidad de estas asociaciones en de los barrios: una tradicional de origen cívico, intermediada por la SMP, y la otra reciente, creación propia del Estado nacional.

[ 196 ]

#### 4. El conflicto por el poder político barrial

Aunque en 1958 se expide la Ley 19 con la cual el Estado pretendía regular las asociaciones de vecinos en todo el país, para Medellín el proceso de transición de Centros Cívicos a JAC estuvo lejos de ser tranquilo. Diversas fueron las dificultades encontradas a partir de esta ley y, por lo visto, este proceso de transición duró hasta comienzos de 1965. Más allá de que la Ley 19 ordenara a los vecinos a conformar JAC, desde mediados de la década de 1950 se puede rastrear dificultades en el manejo de los centros por parte de la comisión coordinadora de los mismos. En una de las recomendaciones hechas en la junta de la SMP en 1958, se advierte que algunos de los Centros Cívicos estaban exponiendo rasgos de “independencia” y que debía revisarse su reglamento, que todavía era el expedido en 1953.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Medellín, 28 de febrero 1963. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 140, f. 461r.

<sup>12</sup> Medellín, 16 de marzo 1963. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 142, f. 372r.

<sup>13</sup> Medellín, 13 de mayo 1963. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 148, f. 99r.

<sup>14</sup> Medellín, 1958-1964. ASMP, fondo Actas Junta Directiva 1938-1965, libro 21, Acta # 8, f. 5r.

*Clarín* siguió reportando cuanta anomalía ocurría con los Centros Cívicos y quiso poner sobre aviso al encargado de los centros por parte de la SMP:

Anoche nuevamente el presidente del Centro Cívico de Brasilia autorizó el uso de un parlante que tienen colocado en un árbol de la calle 84 y procedió a insultar a varios de los firmantes de una comunicación que habían hecho llegar. Pero según fuimos informados [...] quien manda en el centro cívico no es el presidente... sino la esposa del presidente del centro cívico [...] ¿Qué dirá a esto el Dr. Pedro Claver Gómez, Director de los mencionados centros?<sup>15</sup>

La relación entre los dos tipos de instituciones en los barrios no era fácil y el asunto llamaba la atención de los medios de comunicación, de la Alcaldía y de la SMP. Se decía que los centros y las juntas estaban dedicados a reñir y no a cumplir con las funciones para las que habían sido creadas, y desde aquel momento comenzó a plantearse una posible fusión que pusiera en un solo tono de trabajo a ambas entidades. Sin embargo, las confrontaciones no fueron escasas:

Al término de una reunión de la Junta de Acción Comunal del Barrio Pacelli se convino en solicitar los enseres que viene utilizando el Centro Cívico del mismo barrio. Al respecto, el presidente de la Junta emitió el siguiente comunicado: Como resultado de dicha asamblea fueron aprobados en sus totalidad los estatutos y una proposición hecha por uno de los socios, pidiendo que los enseres del Centro Cívico, que ha venido funcionando en este barrio desde hace muchos años pasara a la Junta de Acción Comunal. Conocida esta proposición los miembros de la Junta del Centro Cívico se negaron rotundamente a entregarlos, alegando para ello que si no trabajaban en beneficio del barrio era por falta de colaboración de los habitantes y que aunque esos enseres eran del barrio, ellos no los entregarían puesto que era el coordinador de Centros Cívicos de Medellín, quien disponía de todo lo relativo a esta clase de instituciones.<sup>16</sup>

[ 197 ]

Este problema llamó la atención de distintas entidades, entre ellas la mediadora de los centros y la SMP, con la presencia especial de la nueva oficina de Acción Comunal adscrita a la Alcaldía de Medellín. En la década de 1960 se relativizó el papel de autoridad de la SMP sobre los Centros Cívicos. Un ejemplo lo constituyó la decisión de algunos vecinos de publicar

<sup>15</sup> Medellín, 27 de agosto 1963. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 158, f. 366r.

<sup>16</sup> Medellín, 30 de septiembre 1963. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 161, f. 485r.

el periódico *Medellín Cívico*, en el cual, según la SMP, se hicieron fuertes críticas a las Empresas Públicas. Pero la mayor dificultad fue que dicha publicación se imprimía en hojas con el membrete de la SMP, lo que inquietó a la Junta Directiva, la cual llamó al orden en distintas actas al presidente de la Comisión Coordinadora de Centros Cívicos, Pedro Claver Gómez.<sup>17</sup>

El 4 de septiembre de 1960, en la Asamblea General de Centros Cívicos, los delegados propusieron conferir autonomía reglamentaria con un estatuto para cada centro. Se expuso en el acta que el presidente de la Comisión Coordinadora declaraba inadmisibile el proyecto porque debían regirse por el decreto 464 de 1964, dictado por la Alcaldía. Igualmente, se discutió la forma “poco cívica” como venían haciendo las elecciones las juntas de los centros y la poca verificación sobre el proceso electoral. En esta misma acta se aprobó que se invitara a los Centros Cívicos a que se conviertan en JAC:

Se debe Insinuar [sic] a todos los centros cívicos de la ciudad que procedan a organizar en sus respectivos barrios las Juntas de Acción Comunal, con la colaboración de las autoridades y de los vecinos de buena voluntad, para promover la ejecución de muchas obras de interés general, para cuya realización se requiere la cooperación ciudadana.<sup>18</sup>

[ 198 ]

Podría pensarse que al igual que la SMP perdió protagonismo después de 1950, los Centros Cívicos comenzaron una etapa en la que el civismo y el trabajo por el barrio se replantearon. Al observar las actas de la asamblea general de estos centros, se perciben quejas de todo tipo, en especial, relacionadas con la elección de los líderes, algunos reelegidos hasta por cuatro años sin que se conocieran los escrutinios respectivos; los liderazgos y su legitimidad se pusieron en duda.

En 1964 fueron evidentes y casi insostenibles las frágiles relaciones entre miembros de centros cívicos e integrantes de las JAC. En algunos barrios hubo quejas de que estas juntas eran de postura comunista o que habían olvidado el precepto de la cultura cívica. Solo en algunos barrios como Los Alcázares, se cuenta que el periodo de transición, aunque tardío, no fue traumático, hasta el punto que desde el centro se consignó un millón de pesos a la junta para pago de servicios públicos.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Medellín, 13 de diciembre 1960. ASMP, fondo Actas Junta Directiva 1938-1965, Acta # 372, f. 4r.

<sup>18</sup> Medellín, 4 de septiembre 1960. ASMP, fondo Actas Junta Directiva 1938-1965, Acta Asamblea general de Centros Cívicos, f. 10r.

<sup>19</sup> Quintero, Fabiola, “Historia del Barrio Los Alcázares”, Medellín. Archivo personal, f. 15r.

En otros casos, los líderes que hicieron parte de los Centros Cívicos pasaron a formar parte de las recién creadas JAC:

Se rumoraba de que ya no iba a existir más los centros cívicos y que cambiarían de nombre y de personal y hay una fuerte lucha, pues se decía que esa gente era de mala fe, que querían meterse en los centros cívicos, hubo mucho chapaleo pero no valió, porque de la oficina central, como así se llamaba, mandaron la orden de renuncia inmediata de toda la junta del centro cívico, de muy mal gusto renunciaron pero procedieron a la elección de junta de acción comunal.<sup>20</sup>

Las fricciones no cesaron, según diversas fuentes, y los integrantes de los Centros Cívicos manifestaron su inconformidad ante la intensión de la municipalidad de solo formar JAC. Casi seis años después de promulgada la Ley 19, los centros se negaban a desaparecer y hay evidencia de su persistencia hasta 1967.<sup>21</sup>

En algunos barrios hubo fuertes conflictos y acusaciones sobre una y otra entidad. Centros Cívicos y JAC suscitaban los comentarios de los pobladores, sin embargo, la opción que prevaleció fue la de fusionar los centros y las juntas como una sola institución de política barrial, al menos así lo sugirieron las autoridades de la SMP y la Alcaldía de Medellín:

[ 199 ]

La Junta Coordinadora de los centros cívicos, y la de acción comunal, hicieron la siguiente declaración: “ los suscritos, presidente de la comisión coordinadora de los centros cívicos y director de la oficina de Acción Comunal del municipio de Medellín, exhortan a la ciudadanía en general y en especial a los habitantes de los barrios para que colaboren en las campañas que los centros o juntas cívicas de acción comunal vienen adelantando con el fin de promover el desarrollo y mejoramiento integral de la comunidad. Así mismo [sic] declaran que no tiene ningún fundamento, ni razón de ser, la rivalidad que algunos han querido establecer entre los centros cívicos y la acción comunal, dado que el civismo es la idea que inspira las campañas comunales y la acción comunal es el sistema o método para realizar los objetivos del civismo. En estos términos, puede muy bien afirmarse que la acción comunal y el civismo confunden sus objetivos y están llamados a integrarse en un solo movimiento cuya divisa común podría ser esta: trabajar juntos por el bienestar común.”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> “Historia del Barrio Belalcázar”, Medellín, 1986. Colección de Historias de Barrios (Universidad de Antioquia), f. 12r.

<sup>21</sup> Medellín, 1964. AHM, fondo Radio periódico Clarín, folio 346r.

<sup>22</sup> Duque, Jairo y Claver Gómez, Pedro, “Declaración para los barrios”, Medellín 8 de mayo 1963. AHM, fondo Radio periódico Clarín, tomo 147, folio 377r.

## Consideraciones finales

Este artículo ha mostrado la existencia de instituciones barriales que configuraron el poder local en las primeras décadas del siglo xx en la ciudad de Medellín. Primero Juntas de Fomento y luego Centros Cívicos tuvieron vigencia desde la década de 1920, sin embargo, a través de políticas transnacionales y estatales, se crearon las JAC, con nuevas dinámicas en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

No puede establecerse con claridad una fecha en la que los Centros Cívicos dejaron de tener presencia en Medellín. Puede decirse que hubo intentos de fusión con las creadas JAC que fueron fructíferos en algunos barrios, en cambio, en otros se clarificó una aprehensión más directa de la nueva institución barrial.

Los Centros Cívicos de Acción Comunal figuran como el inicio de dicha fusión de ideales estatales y de algunos componentes cívicos. Se puede rastrear en las historias de los barrios de Medellín el inicio de labores de distintas JAC con la presencia de “cuadros de honor”, representación del civismo femenino que había sido exclusiva de los Centros Cívicos; esto prueba cómo se articularon los ideales de los centros en el marco de nuevos enfoques de administración barrial con los cuales cuenta la ciudad hasta el día de hoy.<sup>23</sup>

Después de 1970 las JAC han gozado del liderazgo barrial en las diferentes zonas de la ciudad. Como lo refirieron Palacios y Safford (2002), además de Alfonso Torres (2003), estos organismos de política local se convirtieron en bastiones clientelistas, situación que no estuvo presente de forma generalizada en las instituciones barriales predecesoras en Medellín.

En los relatos históricos son escasas las referencias a la relación de las organizaciones populares de antaño con los partidos tradicionales. En conversaciones informales se confirma la explícita toma de distancia de las organizaciones populares con este tipo de colectividades políticas, al identificarlas con el clientelismo, la manipulación, la corrupción y el oportunismo (Torres. 2003, p. 187).

Se han reconocido algunas de las particularidades de un cambio entre un modelo de gestión barrial creado en torno a los Centros Cívicos a finales

---

<sup>23</sup> “Historia del Barrio Belalcázar”, Medellín, 1986. Colección de Historias de Barrios (Universidad de Antioquia), f. 12r.

de la década de 1930 y otro institucionalizado a finales de la década de 1950, que aún pervive en Medellín como la forma de organización más visible y con la cual se han creado vínculos entre el Estado y los habitantes. Como se planteó al inicio, las características de Centros Cívicos y JAC obedecen a momentos de ciudad claramente disímiles, con impactos socioculturales de distinta índole, consecuentes con el crecimiento demográfico y la inmigración urbana. El cambio de estructura significó un quiebre en las maneras burocráticas en que los ciudadanos se intentaban acercar al Estado con la intermediación de la SMP, al tiempo que sirvió de sustento y afirmación de un fuerte proceso de integración de Medellín a las políticas nacionales sobre el hábitat y constituyó una muestra de la creciente secularización y crisis de la visión paternalista en amplios sectores de la urbe. La aparición de las JAC fue un canalizador de los mensajes frentenacionalistas, la forma de un control más directo de los habitantes urbanos ante la amenaza comunista y la aplicación de modelos comunales estructurados por Estados Unidos.

Finalmente cabe resaltar la acción de la población de los barrios en la configuración de Medellín en el siglo xx. Si bien instituciones como las Juntas de Fomento, Centros Cívicos o JAC, han estado intervenidas en distintos niveles por entidades públicas y privadas, aquello se ha fundamentado en la sociabilidad vecinal, la solidaridad barrial, la consolidación de la figura del convite y la aspiración comunitaria de darle solución a sus problemáticas, en muchos casos siendo protagonistas, de forma que no pueden generalizarse bajo simples prácticas asistencialistas o de pasiva participación política.

[ 201 ]

## Referencias bibliográficas

1. Álvarez Enríquez, Lucía. (2004). *Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México, D. F: UNAM.
2. Archivo General de la Nación, Colombia (AGN). Fondo Ministerio de Gobierno, Despacho del ministro. 1945-1950.
3. Archivo General de la Nación, Colombia (AGN). Fondo Ministerio de Justicia. 1956.
4. Archivo Histórico de Medellín (AHM). Fondo Alcaldía, sección correspondencia, decretos y obras públicas.
5. Archivo Histórico de Medellín (AHM). Fondo Concejo de Medellín.
6. Archivo Histórico de Medellín (AHM). Fondo Crónica Municipal. Años 1960-1965.
7. Archivo Histórico de Medellín (AHM). Fondo Radio periódico *Clarín*, emisiones.

8. Archivo Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín (ASMP). Fondo Actas Junta Directiva 1938-1965.

9. Archivo Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá (SMOB). Fondo Actas Junta Directiva 1938-1965.

10. Borja, Jordi. (1981) Movimientos urbanos y cambio político. *Revista Mexicana de Sociología*, 43 (4), pp. 1341-1369.

11. Botero Herrera, Fernando. (1996). *Medellín 1890-1950: historia urbana y juego de intereses*. Medellín: Universidad de Antioquia.

12. Calvo Isaza, Oscar y Parra, Mayra. (2012). *Medellín (Rojo ) 1968*. Medellín: Planeta.

13. Colección de Historias de Barrios (Universidad de Antioquia). Historia del Barrio Belalcázar, 1986, folio 12 r.

14. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 19 de 1958 (25, noviembre, 1958). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

15. Cornelius, Wayne A. (1972). The Cityward Movement: Some Political Implications. En: Douglas A. Chalmers (ed.). *Proceedings of the Academy of Political Science. Changing Latin America. New Interpretations of Its Politics and Society*, Vol. 30, N.º 4 (pp. 27-41). New York: The Academy of Political Science, Columbia University. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/i249945>

16. De Privitelio, Luciano y Romero, Luis Alberto. (2005). Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976. *Revista de Historia*, 1 (1), pp. 1-34.

17. Eckstein, Susan. (1976). The Irony of Organization: Resource and Regulatory. *The British Journal of Sociology*, 27 (2), pp. 150-164.

18. Espinoza, Vicente. (2003). Historia social de la Acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago. 1957-1987. *Eure*, 27 (2), pp. 4-29.

19. Evers, Tilman; Müller-Plantenberg, Clarita y Spessart, Stefanie. (1982). Movimientos barriales y Estado. Luchas en la esfera de la reproducción en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 44 (2), pp. 703-756.

20. García Estrada, Rodrigo de J. (1999). *Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín. Cien años haciendo ciudad*. Medellín: Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín.

21. Naranjo, Gloria. (1992). *Medellín en zonas*. Medellín: Corporación Región.

22. Ortiz Jiménez, William. (2012). El Frente Nacional y la conformación del bipartidismo. Una experiencia *sui generis* sobre el control político en América Latina. En: Ejalde, Ramón et al. *Política y cultura en América Latina* (p. 41). Medellín: UNAULA.

23. Outtes, Joel. (2002). Disciplinando la sociedad a través de la ciudad: el origen del urbanismo en Argentina y Brasil (1894-1945). *Eure*, 28 (83), pp. 1-40.

24. Palacios, Marco y Safford, Frank. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida, su historia*. Bogotá, D. C.: Norma.

25. Quintero, Fabiola, "Historia del Barrio Los Alcázares", Medellín. Archivo personal.

26. Sánchez, María Cristina y Mejorada Fernández-Landero. (2001). *Política y gestión urbana en el Distrito Federal 1940.1952*. Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana.

27. Schteingart, Martha. (2000). Formación y consolidación de un área de estudios sociales en América Latina: el caso de la investigación urbana. En: Mendoza, Agustín (coord.). *Del tiempo y de las ideas. Textos en honor de Gregorio Weinberg* (pp. 400-419). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

28. Torres, Alfonso. (2003) *Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá*. Bogotá, D. C.: Universidad Pedagógica Nacional.

29. Touraine, Alain. (1977). La marginalidad urbana. *Revista Mexicana de Sociología*. 39 (4), pp. 1105-1142.

30. Villegas, Lucelly. (1993). Poblamiento y vida diaria en el Nororiente de Medellín 1900-1957. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional, Medellín, Colombia. [ 203 ]