

La gestión de lo social y las formas de intervención en las sociedades de los siglos XX y XXI

Presentación

Lo social en el transcurso de la historia de los siglos XX y XXI en América Latina ha sido un campo heterogéneo tanto de representaciones sobre las desigualdades y la exclusión, como de las formas como estas se gestionan e intervienen en la arena de las políticas públicas. Dicha heterogeneidad de lo social ha estado presente no sólo en sus marcos clásicos de regulación fordista y keynesiana —con problemas y grupos sociales inscritos esencialmente en criterios salariales—, sino también en sus actuales preceptos neoliberales —que desplazan la centralidad del Estado de bienestar y la relación salarial de larga duración, incorporando procesos descolectivización, individualización y diversificación de las desigualdades y la exclusión—.

Así las cosas, las ciencias sociales en América Latina han venido explorando formas diversas de lo social, tanto en la redefinición de conceptos, métodos y técnicas de intervención como en el establecimiento de nuevos mecanismos de clasificación e identificación de las personas a intervenir. Se torna imprescindible entonces estudiar el papel que tiene el Estado, las instituciones religiosas, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil en la configuración de lo social a través del desarrollo de políticas y propuestas de intervención orientadas al mejoramiento de la calidad de vida y la protección de los grupos y personas más vulnerables en una sociedad.

En este marco temático, el número 26 de la revista *Sociedad y Economía* ha convocado a investigadores de diversas áreas de conocimiento para que presenten estudios y reflexiones que giren alrededor de esas formas diferenciadas de pensar y gestionar lo social, y en el caso particular de los artículos publicados, en contextos argentinos y colombianos. Los trabajos presentados convergen en dos ejes: el análisis de políticas públicas y las prácticas desarrolladas por instituciones y programas del Estado en su proceso de su implementación.

Del primer eje, el artículo de Ernesto Bohoslavsky titulado *El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas*, realiza una revisión crítica del conjunto de investigaciones publicadas por los científicos sociales sobre el Estado argentino y sus políticas públicas, haciendo énfasis



en las concepciones de Estado. Formula así, tres acercamientos que dan cuenta de los posicionamientos de los investigadores: “el Estado desde afuera”, “el Estado desde arriba” y “el Estado desde adentro”. Muestra, por lo tanto, abordajes diferentes del Estado, el cual es interpretado desde variables de clases y de modelos de acumulación macrosocial, pasando por la explicación de los proyectos ideológico-políticos de las élites nacionales y, finalmente, por el análisis de la pluralidad de trayectorias de organismos y agentes estatales. Paralelo a estos acercamientos, el autor explora la manera en que las instituciones estatales diagnosticaron y privilegiaron ciertos problemas, evidenciando una pluralidad de sentidos y de intereses, durante esas seis décadas de intervención del Estado en Argentina.

En este mismo eje, el artículo de Camilo Bácares, titulado *Tipologías y razones de aparición de la política pública de la infancia en Colombia entre 1930-2002*, elabora una detallada revisión de las políticas públicas formuladas por el Estado colombiano durante el periodo estudiado. La tesis desarrollada por el autor busca establecer un nexo entre las políticas públicas formuladas y el modelo de desarrollo económico imperante. A partir del análisis de dos concepciones del Estado —Estado de bienestar y Estado neoliberal—, explora los cambios en las políticas públicas sobre la infancia y los diferentes esfuerzos y omisiones de las instituciones estatales para gestionar la protección y asistencia de la niñez en el país. El análisis evidencia cómo la infancia queda inmersa en un entramado de leyes, programas e instituciones que se tensan entre el desmantelamiento de las políticas públicas de un Estado proteccionista y los compromisos jurídicos del país frente a la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

En el segundo eje, orientado al estudio de las instituciones del Estado se encuentra el artículo de María del Carmen Castrillón titulado *Los niños de la minoridad y sus lugares de “reforma y corrección” en Colombia (1900-1930)*. A través de una revisión de artículos de prensa nacional, la autora describe aspectos del funcionamiento institucional de los juzgados de menores, de las casas de corrección y las granjas agrícolas, destacando los acuerdos y desacuerdos ideológicos alrededor de lo que se entiende como niño “abandonado” y “delincuente”. Uno de los aspectos centrales del artículo radica en el desfase existente entre un discurso salvacionista de la niñez y las precarias condiciones con que funcionan los establecimientos de la niñez durante el periodo estudiado. Asimismo, logra mostrar el campo de discusión en el que emerge la problemática de la niñez en el país y el modo como el Estado y sus instituciones, a pesar de sus dificultades financieras y sus ataduras políticas, logran posicionar la categoría de menor como un problema central de la sociedad colombiana.

Por su parte, el artículo de José Fernando Sánchez, titulado *Los asilos y hospicios de la Beneficencia de Cundinamarca entre 1917-1928: discursos y prácticas*, realiza, por la vía de una revisión de documentos oficiales, una descripción de la gestión desarrollada por dos instituciones —los asilos de niños y niñas y el hospicio— adscritas ambas a la Beneficencia de Cundinamarca. El autor hace un análisis pormenorizado de los diferentes elementos que conforman su estructura administrativa y el modo en que despliegan sus prácticas de protección y asistencia en dichos establecimientos. Además de referenciar las actividades de intervención desarrolladas durante el periodo estudiado, el autor muestra cómo



sus acciones están fuertemente permeadas por los discursos expertos sobre la niñez y lo infantil, especialmente el de los médicos y pedagogos, dejando ver el papel preponderante de estos especialistas en la definición de algunos problemas sociales y en los modos en que deberían ser solucionados.

El último artículo de este segundo eje es el de Héctor Alberto Botello titulado *Eficiencia en la cobertura del régimen subsidiado de salud: una perspectiva departamental en Colombia*. A través de un análisis de las bases de datos de la ENH (2003-2006) y de la GEIH (2008-2012) del país, así como de informes del Ministerio de Salud sobre cobertura de salud 2004-2012, el autor lleva a cabo una evaluación de la eficiencia del régimen subsidiado implementado por el Estado colombiano entre el 2002 y el 2008. El estudio muestra la ineficiencia de dicho programa, en lo que tiene que ver con la identificación efectiva de las poblaciones más pobres y el coste que tiene esta cobertura para las finanzas públicas. El estudio muestra que, durante la década referenciada, se encuentran hogares por encima del quinto decil de ingresos que pueden pertenecer al régimen contributivo, pero que se encuentran incluidas en el régimen subsidiado, siendo más evidente en los departamentos con mejores ingresos y en las cabeceras municipales de las grandes ciudades. Así pues, la focalización y universalización de las políticas públicas se convierte en un escenario crucial que muestra los embates entre el nivel jurídico y el nivel económico de los programas de bienestar destinados a reducir la pobreza en el país.

Las reflexiones y análisis de los artículos de este número constituyen miradas particulares sobre un tema que se ha venido diversificando en sus perspectivas históricas, sociológicas y económicas en América Latina. Con la publicación de esta edición esperamos contribuir al campo de conocimiento sobre las formas como se ha configurado *lo social*, a través de sus políticas, instituciones y agentes, así como de los discursos y prácticas subyacentes.

Comité editorial

Revista Sociedad y Economía

El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas¹

Argentinian State Policies (1880-1943): Some Historiographical Debates

O Estado argentino e suas políticas públicas (1880-1943): alguns debates historiográficos

Ernesto Bohoslavsky²

Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines-Argentina
ebohosla@ungs.edu.ar

Recibido: 17.01.14
Aprobado: 22.04.14

-
- 1 Este artículo retoma las ideas que presenté en el seminario “*La gestión de lo social: políticas, Estado y formas de intervención en las sociedades latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XX*”, que se realizó en la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle el 26 de octubre de 2012. Agradezco los comentarios de los participantes del seminario, así como a los colegas y las autoridades de la Facultad que hicieron posible mi presencia en dicha ocasión. Este texto es el resultado de investigaciones llevadas a cabo en la Universidad Nacional del Comahue y en la Universidad Nacional General Sarmiento, instituciones que contribuyeron a su financiación.
- 2 Doctor en América Latina contemporánea.

Resumen

Este artículo intenta dar cuenta de los acercamientos académicos sobre la historia de las intervenciones estatales argentinas producidos en los últimos treinta años. Se ponen de manifiesto las estrategias metodológicas y los conceptos usados por distintos historiadores para comprender y describir algunas de las políticas públicas (sanitaria, penitenciaria, judicial, etc.) entre 1880 y 1943. Se pretende contribuir a una percepción más crítica acerca de: a) los procesos a través de los cuales se recortaron y diagnosticaron ciertos “problemas”, b) quiénes fueron los agentes que incidieron en la visibilidad u ocultamiento de esas cuestiones, y c) la pluralidad de sentidos y de intereses que se desplegaban en los procesos de intervención estatal. Las conclusiones muestran que los intereses actuales de los historiadores no se encuentran en el Estado (como relación entre clases) y en la escala nacional, sino en diversas agencias estatales y en la escala regional.

Palabras clave: Política Pública, Historiografía, Teoría del Estado, Argentina.

Abstract

In this article, some displayed scholarly approaches that intended to comprehend the history of the Argentinian State interventions in the last thirty years are presented. Here, some of the methodological strategies and concepts used by different historians to understand and describe policies (health, penitentiary, justice, etc.) between 1880 and 1943 are shown. The purpose is to contribute to a more critical perception of a) processes through which some issues were identified, b) State agents who contributed to make those problems visible or to hide them; c) the many differentiated senses and interests associated to State interventions. Conclusions show that historians' focus nowadays is no longer on the State (understood as a relation between classes) nor on the national scale, but rather on many State institutions and regional scales.

Keywords: Policy, Historiography, Theory of State, Argentine.

Resumo

Este artigo tenta mostrar algumas das formas nas quais alguns acadêmicos estudaram nos últimos trinta anos a história das intervenções estatais argentinas. São colocadas em destaque as estratégias metodológicas e os conceitos usados por distintos historiadores para compreender e descrever algumas das políticas públicas (saúde, penitenciária, judicial, etc.) entre 1880 e 1943. O propósito do artigo é contribuir para uma percepção mais crítica de a) os processos pelos quais foram recortados e diagnosticados alguns “problemas”, b) os agentes estatais que incidiram na visibilidade ou encobrimento dessas questões, c) a pluralidade de sentidos e interesses presentes nos processos de intervenção estatal. As conclusões mostram que os atuais interesses dos historiadores não estão colocados no Estado (como relação entre classes) e na escala nacional, mas em agências estatais e na escala regional.

Palavras chave: Política pública, Historiografia, Teoria do Estado, Argentina.

Introducción

El artículo se propone ofrecer una perspectiva crítica de cómo se ha estudiado en las últimas tres décadas la historia del Estado argentino en el período que comienza en 1880 y termina en 1943. En ese sentido, se espera mostrar cuáles han sido los temas tratados con más frecuencia, las estrategias utilizadas y los marcos teóricos de los que se han servido los investigadores, así como los resultados obtenidos. Para decirlo rápidamente, intentaré exhibir cómo distintos científicos sociales desde la década de 1980 pensaron, reconstruyeron o imaginaron algunas de las prácticas estatales argentinas del período 1880-1943. Para ello me concentraré en un conjunto de producciones historiográficas, antropológicas y sociológicas y dejaré fuera del análisis a escritos de otra naturaleza, como la vigorosa tradición ensayística o la periodística. El interés no es meramente difundir las actividades de investigación dedicadas al caso argentino: me inspira la esperanza de que algo en las diversas formas y conceptualizaciones con las que se ha estudiado al Estado argentino pueda ser potencialmente replicable, asimilable, comparable, compatible y/o útil para el estudio de otros fenómenos estatales, el colombiano entre ellos. Es decir, aspira a abonar espacios de diálogo académico Sur-Sur para lograr una mejor y más ajustada comprensión de ciertos fenómenos sociales e históricos en nuestra región.

Junto con este recorrido por la historia de las investigaciones científicas sobre el Estado, procuraré abordar otras cuestiones conexas. Me detendré en algunos casos concretos para saber cómo es que fueron construidos, recortados o diagnosticados ciertos “problemas” o cuestiones sobre las que se exigía al Estado, o al menos a alguna de sus agencias, que interviniera. Está claro que la aparición y desaparición, el calentamiento y el enfriamiento de *issues* no obedece a su existencia objetiva sino que remiten a una dinámica política, intelectual e institucional sumamente compleja y siempre inestable. Procuraré defender la idea de que si no se presta atención al carácter conflictivo de esta definición de la agenda no se pueden comprender cabalmente las dinámicas que el Estado asumió y modificó a lo largo del tiempo. Asimismo, espero demostrar que, precisamente debido al hecho de que las misiones del Estado son resultado del accionar – entre otros– de numerosos y distintos actores estatales y no estatales, es menester percibir también los múltiples sentidos, intereses y expectativas presentes detrás de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Entiendo que vale la pena decir algo acerca de por qué escogí el período que va de 1880 a 1943 y en qué consiste aquello que hace a la viabilidad y sentido de ese recorte cronológico frente a otros posibles. El año 1880 es clave en la historia argentina porque entonces comenzaron diversos procesos políticos, sociales y económicos que le dieron un perfil particular a la experiencia nacional. Ese año terminaron las disputas políticas –y sobre todo las armadas– en torno a cómo organizar la administración política del país. Triunfaron las fuerzas confederadas de las provincias sobre la resistencia de la poderosa provincia de Buenos Aires, que debió ceder al Estado nacional su ciudad capital para que allí se asentara el poder ejecutivo central. La derrota militar de la provincia de Buenos Aires dejó claro de allí en adelante que no habría un actor con poder de fuego capaz de vencer al ejército, desde entonces “nacional”. Pero junto con la afirmación de la

nueva y definitiva capital, en 1880 concluyó lo que se dio en llamar la “Conquista del desierto”, la campaña militar que ocupó miles de kilómetros cuadrados hasta esa fecha bajo control de las sociedades indígenas. Debido a la ocupación militar de la mitad sur de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, La Pampa y toda la Patagonia, la República Argentina incorporó *de facto* un territorio equivalente a la mitad de su actual extensión. Sobre esas tierras se desarrolló a partir de 1880 un acelerado proceso de privatización y concentración de las tierras que permitió la consolidación de la exportación de bienes primarios agroganaderos (Bandieri 2000). Esa expansión de la frontera demandó y se aprovechó de una fuerte corriente migratoria ultramarina, que contribuyó a darle al mundo rural pampeano un perfil de capitalismo agrario muy eficiente. Junto con el desalojo y subordinación de las poblaciones indígenas, la “Conquista del desierto” permitió afirmar las pretensiones argentinas sobre el territorio patagónico, en un contexto de disputas con Chile acerca de la legitimidad de esos reclamos (Lacoste 2003). Es decir, 1880 marca un cambio de época en el cual quedan definitivamente asegurados muchos de los rasgos típicamente asociados a un Estado nacional, como el control del territorio y de la población y el predominio de la lealtad e identidad nacional por sobre otras pertenencias alternativas, como las provinciales, étnicas, de clase o religiosas (Maier 2000).

Finalmente, hay que justificar por qué se considera que 1943 es el año de cierre de esta experiencia histórica argentina. Los argumentos al respecto marcan el hecho de que a partir de ese año se constituye la etapa peronista. Entonces las transformaciones fueron numerosas en lo que se refiere a vida social y económica, pero también en la naturaleza, tamaño y complejidad del aparato estatal (Barreneche 2006; Berrotarán 2003), lo cual constituye el tema central de este artículo. Es por esa razón que lo ocurrido en materia de historia de las prácticas estatales después de 1943 permanecerá fuera del foco de análisis.

1. Puntos de partida para una historia de la historia del Estado

Quisiera hacer alguna referencia sobre mi propia experiencia como investigador, no por considerarla modélica o deseable, sino para mostrar cuáles han sido las trayectorias y las condiciones intelectuales y académicas que me acercaron a estas ideas y no a otras. Comencé mi vida como investigador a finales de la década de 1990. Por entonces, trabajé con la documentación alojada en el Archivo de la Justicia Letrada del Territorio de Neuquén, en la Patagonia. Me interesaba ver las prácticas delictivas, el accionar de la policía y la vida judicial entre 1880 y 1930 (Bohoslavsky 1998). Para ello me empapé de lecturas provenientes de la criminología crítica, de los estudios del delito y, sobre todo, del atrapante *Vigilar y castigar* (Foucault 2001). Foucault me resultaba un marco de interpretación permanente y sugerente, especialmente cuando me interesé por el estudio de la Unidad Penal 9, ubicada en la ciudad de Neuquén (Bohoslavsky y Casullo 2003). Esa bibliografía me había entrenado para buscar esos aparatos impersonales, esas lógicas de sujeción de cuerpos y almas que, supuestamente, habían venido imponiéndose sobre los hombres desde la Ilustración hasta ahora. Yo estaba preparado para hallar procesos de medicalización, vestigios de la criminología

moderna inspirada en Cesare Lombroso (Dovio 2010), antropología jurídica dedicada al estudio de los delincuentes y la mala vida, etc. Sin embargo, lo que fui encontrando en los archivos era un panorama bastante diferente al esperado. Al mirar las instituciones estatales patagónicas de inicios del siglo XX hallaba instituciones desvencijadas y a la deriva: cárceles que dependían de la buena voluntad de los presos para seguir existiendo, agentes de policía que cambiaban de trabajo como de marca de cigarrillo y una muy poco asentada perspectiva moderna sobre el castigo y la medicalización. Los fondos —miserables, por otro lado— llegaban tarde a las instituciones y faltaba espíritu de cuerpo en las agencias especializadas (como la cárcel, la policía y la justicia). La posibilidad de encontrar una retroalimentación entre saber y poder era más una ironía que una pista para la búsqueda en el archivo. Es decir, el caso regional que me interesaba me ofrecía una entrada al estudio del Estado que pasaba principalmente por la idea de precariedad (Bohoslavsky 2005a). Enfrentado a la situación de ver al Estado desde los márgenes, comencé a especular acerca de cuál sería la forma más ajustada de percibir el fenómeno estatal en los primeros decenios del siglo XX en Argentina, prestando atención no ya a sus logros, sino a sus deficiencias, puntos ciegos y falencias (Bohoslavsky 2005b).

Mi recorrido pasó del estudio de unas actividades delictivas y policiales en una región periférica de Argentina a un intento de re-calibrar la dimensión estatal en ese país. La paradójica conclusión de esta trayectoria fue que mi condición de marginal me otorgó algunas ventajas. Marginal en un doble sentido: por ser un recién iniciado en el gremio de los historiadores y, sobre todo, por provenir de un área académicamente alejada de los centros metropolitanos argentinos (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, La Plata). Percibir, como yo percibía, la endebles cotidiana del Estado de finales del siglo XIX y de inicios del siglo XX parecía contradecir una buena parte del consenso historiográfico nacional, que insistía en mostrar al Estado nacional de ese período como un aparato eficiente, todopoderoso, formateado por principios del positivismo cientificista y lleno de recursos provenientes de una exitosa inserción en el comercio internacional (Ruibal 1993; Salvatore 2001).

A partir de esas investigaciones me relacioné con colegas que se habían dedicado al estudio de otras agencias estatales en otros puntos del país y de América Latina, que permitieron poner en comparación diversas experiencias de construcción de instituciones estatales (Bohoslavsky y Di Liscia 2005; Bohoslavsky y Godoy 2010). En un trabajo reciente, con Germán Soprano hemos intentado ofrecer un panorama sobre las capas geológicas de preguntas e investigaciones sobre la historia del Estado argentino, capas que se han ido acumulando, confundiendo o agotando a lo largo del tiempo (Bohoslavsky y Soprano 2010). Allí propusimos un recorrido bibliográfico más exhaustivo que el presente, que ofrecía algunas perspectivas analíticas que vale la pena traer a colación.

Una de ellas es que una historia de la historia del Estado muestra una gran pluralidad. En primer lugar, pluralidad de intenciones políticas (más o menos explícitas, más o menos conscientes) por parte de los autores que se dedicaron a historiar al Estado. Intenciones que incluían las de aquellos que adivinaban en la Argentina de 1910 un paraíso moderno y liberal que debía restaurarse, las de quienes pretendían recordar el carácter permanentemente opresor de cualquier

institución estatal –sea en 1890 o en 2000– y las de quienes iban al pasado en búsqueda de claves para comprender los problemas contemporáneos. En segundo lugar, pluralidad de temas y de conceptos. Hay quienes estudiaron al Estado, quienes historiaron a ciertas agencias estatales y hay quienes prestaron atención a las trayectorias de hombres que pasaron por el Estado. En tercer lugar, pluralidad metodológica y teórica. Han existido múltiples entradas, metodologías y conceptos para el análisis del Estado. Entendimos que esa multiplicidad de perspectivas obedecía a un conjunto de variables que operaron sobre la forma en que los científicos sociales se posicionaron frente al fenómeno estatal en cada época:

- a. El escenario social, político y económico general, en el nivel nacional y el internacional, que estimula las preguntas de los investigadores sobre distintos actores (a veces fue el Estado, pero en otras ocasiones fueron actores no estatales como los revolucionarios, los “emprendedores”, los *veto players* de las transiciones a la democracia, los obstáculos al desarrollo, etc.). Así, las transformaciones de las orientaciones políticas, el incremento de la influencia de ciertos organismos de ayuda al desarrollo o de las instituciones financieras internacionales, son fenómenos que tuvieron incidencia acerca de qué y cómo se estudiaba. Por ejemplo, la implementación de un conjunto de reformas neoliberales en la última década del siglo XX en un marco más general de impugnación de la legitimidad, pertinencia, justicia y/o utilidad de la intervención de algunas funciones estatales, estimularon las investigaciones sobre la capacidad y autonomía del Estado para gobernar, ordenar, penetrar y orientar a las sociedades (Iazzetta 2007; O'Donnell 1997; Sikkink 1993).
- b. Los niveles de profesionalización, institucionalización y complejidad que tenía la organización estatal en Argentina. Es decir, es imposible entender cómo se estudió el pasado estatal argentino si no se presta debida atención a la realidad estatal, que lanzaba preguntas e interrogantes sobre tiempos pretéritos. Así, en la década de 1990 se iniciaron en Argentina una serie de reformas estructurales de los sistemas previsionales –que pasaron del modelo solidario de reparto al de capitalización individual–. Ello terminó por historizar la naturaleza del sistema previsional, sus orígenes y sus rasgos (Lvovich 2006). Lo propio ocurrió con el sistema de salud, preponderantemente en manos del Estado, de sindicatos o de colectividades étnicas: el incremento del peso de los sistemas de salud privada estimuló el estudio de cómo fue constituido el sistema sanitario en Argentina a mediados del siglo XX (Suriano 2000).
- c. Finalmente, la producción académica más general en el campo de las ciencias sociales y humanas, constituye un marco de referencias específico y especializado, que pesa en la definición de temas prioritarios, agendas de investigación y conceptos. En ese marco deben incluirse también las tradiciones y las modas intelectuales locales y metropolitanas que inciden sobre una creciente transnacionalización de la actividad académica y las agendas de investigación; un fenómeno que está lejos de ser exclusivamente argentino (Bohoslavsky y Soprano 2010).

Dicho esto, vale la pena indicar que en el relevamiento que realicé con Soprano fueron identificados tres principales acercamientos al estudio de la historia del Estado entre 1880 y 1943. Por una cuestión clasificatoria más que de precisión analítica, las denominamos “Estado desde afuera”, “Estado desde arriba” y “Estado desde adentro”. Quisiera aclarar dos cuestiones sobre el particular. En primer lugar, que no se trata de “escuelas” historiográficas auto-conscientes, que desarrollen explícitamente un programa o que al menos identifiquen un adversario historiográfico. En ese sentido, se trata de agrupamientos bibliográficos existentes en buena medida sólo a partir de una pregunta que interroga por sus aspectos compartidos. En segundo lugar, no se trata de cuerpos bibliográficos presentes exclusivamente en Argentina: por el contrario, varias de las perspectivas y estrategias metodológicas desplegadas para estudiar al Estado son compartidas en América Latina, un espacio académicamente vulnerable a la imposición de agendas epistemológicas metropolitanas (Salvatore y Ortiz 2005).

2. “El Estado desde afuera”. Socio-centrismo y macro-teorías

La primera de las tradiciones dedicadas al estudio histórico del Estado argentino se desarrolló en las ciencias humanas y sociales entre la década de 1960 y 1980. Asentadas sobre grandes teorías sociales (funcionalismo, modernización, marxismo), estas corrientes esperaban dar cuenta de cómo ese Estado fue constituido –al igual que en el resto de América Latina– como parte de fenómenos sociales y económicos de mayor envergadura. La influencia de la teoría de la modernización en Gino Germani (1971) y Torcuato Di Tella (1965, 1974), de la teoría de la dependencia (Rofman y Romero 1973; Rofman 1978) y de diversas corrientes estructuralistas y marxistas confluyeron en la producción de un análisis estructural del Estado en América Latina. En ese análisis, el carácter clasista del Estado y su inscripción periférica en la división internacional del trabajo eran cuestiones colocadas en el centro (Allub 1989; Ansaldi 1985, 1989; Arnaud 1981; Braun 1970, 1973; Chiaramonte 1971, 1989; Kaplan 1969, 1978, 1980; Murmis y Portantiero 1971; Oszlak 1980, 1997; Peña 1968, 1969, 1973; Peralta 1972, 1978; Sábato 1988).

Probablemente el principal logro de estos autores fue desplazar a las perspectivas más tradicionales sobre el Estado, aquellas que se mostraban apegadas a una narración empírica e institucionalista, cuando no apologética y nacionalista (Bohoslavsky y Soprano 2010). La mayoría de los autores involucrados en esta perspectiva tendían a considerar que en su presente (esto es, aquellas tres décadas marcadas por las esperanzas y los miedos que suscitó la revolución cubana), el Estado nacional debía cumplir con una función política clave en la configuración de la sociedad y la economía del país. La propuesta política se orientaba hacia la necesidad de ocupar, tomar o reestructurar al Estado, para reorganizarlo y ponerlo al servicio de sectores sociales históricamente subalternos (por lo general, la clase trabajadora en solitario o unida al campesinado y/o a las fracciones “democráticas”, “nacionales” o “industrialistas” de la burguesía). Se trataba de interpretaciones que consideraban que ciertas esferas sociales extra-estatales determinaban la realidad estatal. Las formas y contenidos del Estado eran representados como consecuencias directas e inevitables de lógicas y dinámicas

macro-sociales, tales como la estructura de clases, el modelo de acumulación o la participación del país en la economía-mundo (Bohoslavsky y Soprano 2010). Si algo, entonces, parece constituir la piedra de toque de este enfoque es su perspectiva socio-céntrica y materialista y enfocada casi exclusivamente en la disputa entre clases o bloques de clases a la hora de comprender la naturaleza del Estado.

A pesar de reconocer la eficacia e influencia de estos factores sociales externos sobre el Estado, estas perspectivas tendieron a representarlo en términos de un actor todopoderoso. En esa lectura, el Estado argentino de finales del siglo XIX y de la primera mitad del XX había sido un instrumento clave en el proceso de formación de una economía dependiente del exterior, así como en la producción del consenso y sobre todo la coacción imprescindibles para dominar a las clases subalternas. Si el interés pasaba por las actividades del Estado en función de las clases sociales y de las relaciones con los países centrales, no llama la atención que se prestara atención de manera exclusiva a la escala nacional: esta aparecía como un objeto preferencial y casi naturalizado para los investigadores.

3. El Estado “desde arriba”

Algunas contribuciones comprendieron al Estado como una institución que resultaba principalmente de la objetivación y consecución de proyectos ideológico-políticos de los grupos dirigentes. Esa perspectiva ha sido sumamente productiva cuando se dedicó a analizar los orígenes y consolidación del Estado argentino durante el llamado “orden conservador” (1880-1916). Historiadores como Ezequiel Gallo (Ferrari y Gallo 1980), Roberto Cortés (1979; Cortés y Gallo 1967, 1972) y Natalio Botana (1984, 1998; Botana y Gallo 1997) produjeron textos fundamentales de este enfoque. Más recientemente, en la década de 1990, algunos trabajos actualizaron esta perspectiva consagrándose al estudio de los proyectos trunco de las elites reformadoras del período 1890-1916 (Zimmermann 1995). En estos textos se evidencian influencias de la historiografía política y constitucional de la primera mitad del siglo XX (Levene 1939; Ravignani 1926), así como una intensa interlocución con la historia política e intelectual anglosajona y teorías sociológicas sobre las elites de Max Weber, Vilfredo Pareto, Robert Michels y Raymond Aron (Bolívar 2002).

Para estos autores, el Estado de finales del siglo XIX era expresivo –ante todo– de los intereses, ideas e intenciones de las elites. Su trabajo se preocupaba especialmente por la cúpula del Estado, esto es, el Poder Ejecutivo y los parlamentarios. El Estado era reconocido como el escenario natural del ejercicio de la política, como una institución llevada adelante por las ideas y prácticas públicas de unos “notables” dotados de la intención de concretar proyectos “civilizatorios” sobre un territorio al que los contemporáneos daban en llamar “desierto”.

En estos textos de Botana, Gallo y Cortés aparece una fuerte preocupación por el accionar de los planteles dirigentes. Su énfasis quedó colocado en la identificación de proyectos políticos, legales e institucionales; los procesos de toma de decisiones y las oportunidades logradas por las clases dirigentes en los escenarios internacionales y locales; las influencias intelectuales y políticas metropolitanas que les daban forma; las re-significaciones que éstas asumieron

al confrontarse con tradiciones y realidades locales; las alianzas, negociaciones y conflictos entre los miembros de las elites; el armado y los consensos establecidos por estas sobre las reglas de juego de la política y la esfera estatal; y la incidencia de los proyectos estatales en la dinámica socio-económica nacional y a favor de la inscripción internacional del país (Bohoslavsky y Soprano 2010: 19).

No parece casual que el interés de estos historiadores se concentre en el estudio de la política y de los políticos del período 1880-1916, momento de dominio de la oligarquía liberal-conservadora. Su lectura de ese pasado es un tanto apologética, en tanto creen encontrar en aquellos años una suerte de Argentina liberal perdida, en la cual existía una suerte de aristocracia del espíritu a la que las masas barrieron con la política democrática establecida a partir de 1916 y, sobre todo, a partir del fenómeno peronista (Cernadas 1996/1997).

¿En qué se diferencia esta mirada del Estado “desde arriba” de aquella que hemos llamado “desde afuera”? Básicamente en que la última presta atención primordial a los procesos socio-económicos internacionales en los que se encuentra inserto el país, mientras que la primera –sin desconocer esa dimensión económica internacional– se preocupa mucho más por la constitución de una jurisdicción específicamente nacional y política. Por ello prestan atención de manera exclusiva a las decisiones, perspectivas y objetivos de las elites locales. Un punto, sin embargo, aparece como recurrente y de continuidad entre ambas perspectivas: el uso exclusivo de la escala nacional por sobre los análisis que privilegiaran la escala regional o la estrategia comparativa.

4. El Estado “desde adentro”

En los últimos quince años un conjunto de historiadores comenzó a incidir en la discusión sobre la naturaleza del Estado argentino. Su objeto de estudio no era “el” Estado sino las agencias estatales, los políticos y los funcionarios de diversos períodos. El Estado como espacio de análisis aparece profundamente fragmentado y desacoplado en múltiples agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales: cárceles, hospitales, burocracias, escuelas, policías, abogados, etc. Estas contribuciones han facilitado una re-evaluación de los márgenes de autonomía que tuvieron los actores estatales en relación con otros actores (estatales o no) y con otras esferas de la vida social. Esta perspectiva ha permitido conocer mucho más en detalle cómo funcionaban los agentes estatales y cuán imbricadas estaban sus prácticas y representaciones por la contigüidad con otros actores sociales. Ello facilitó percibir la pluralidad de las configuraciones y trayectorias de organismos estatales, cuyas políticas sectoriales aparecen diseñadas y gestionadas por funcionarios y profesionales irreductiblemente singulares (Bohoslavsky y Soprano 2010, 20-23).

El estudio del Estado “desde adentro” ha avanzado en los últimos años en torno al problema de la constitución de autoridades y de trabajadores estatales dotados de saberes específicos. Es un fenómeno que no es estrictamente nacional: un amplio grupo de historiadores sociales se viene interesando por las instituciones de la seguridad social latinoamericana (Castro 2007; Lorenzo del Rio 2011). Se ha visto que las instituciones demandaban y producían saberes expertos, estrategias y dispositivos específicos que no tenían por objeto a la

globalidad de los habitantes sino a poblaciones particulares (pacientes, “menores”, madres, indígenas, prisioneros, inmigrantes, pobres, etc.). Es por ello que esta perspectiva ha prestado atención a las trayectorias formativas de los sujetos, la especificidad de sus saberes, las rutinas laborales desplegadas, las relaciones con el campo académico y profesional y su inscripción en determinadas instituciones estatales (Andrenacci 2005; Bertranou, Palacio y Serrano 2004; Brunatti, Colángelo y Soprano 2002; Camou y Mateo 2007; Chiara y Di Virgilio 2005; González Bollo 1999, 2004; Neiburg 1998; Otero 2004, 2006; Soprano 1998, 2000; Soprano, Colángelo y Brunatti 2005; Soprano 2007; Visacovsky 2002). Esta agenda de investigación ha permitido percibir que muchos actores estatales formaban parte de redes internacionales de expertos. Diego Galeano (2012) ha brindado recientemente un ejemplo de constitución de un saber experto entre los policías de Buenos Aires y de Rio de Janeiro a inicios del siglo XX. Es por eso que el estudio de cómo determinados sujetos devienen en –o más bien, son reconocidos como– expertos, técnicos, profesionales, intelectuales y/o científicos, es una cuestión que ha ido ganando terreno en los últimos años (Neiburg 1998; Neiburg y Plotkin 2004; Otero 2006). Si echamos una mirada fuera de Argentina, los trabajos de Marcos Cueto (1994, 2007) han permitido percibir las notables conexiones entre especialistas y saberes entre las Américas, unidos detrás de una misma agenda sanitaria que testimoniaba la intensidad de las preocupaciones geopolíticas de Washington sobre nuestra región.

Esas investigaciones han permitido percibir las fuertes interlocuciones entre actores estatales, sociales, del mercado y de la política. Es decir, antes que una división tajante entre “esferas”, lo que estas pesquisas muestran es que existía siempre una conflictiva porosidad institucional que no estaba legalmente avalada, tal como se ha encontrado para otros numerosos puntos de América Latina a inicios del siglo XX (Falcón 2005). Esos intercambios resultaban de la disposición de los agentes estatales a establecer vínculos con otros actores, o al menos de su incapacidad para resistir a las presiones y a las determinaciones provenientes de ámbitos no estatales. Es que a pesar de que los funcionarios hacían esfuerzos por delimitar y diferenciar atribuciones y competencias para cada agencia, lo que evidencian las investigaciones sobre la primera mitad del siglo XX es que las funciones terminaban superponiéndose no ya en la práctica estatal cotidiana sino en la propia normativa vigente (González Leandri 1997, 1999a, 1999b). Incluso una institución idealmente cerrada, como eran las prisiones, se ha mostrado que era porosa con respecto a la sociedad de entorno, puesto que estaba atravesada por las múltiples representaciones y valores existentes, además de los vínculos entre guardia-cárceles, penados, familias y proveedores (Caimari 2003).

Como he indicado junto a Germán Soprano, en los estudios del Estado “desde adentro” hay distintos intereses y problemáticas, pero se destacan dos grupos. Por un lado, se cuentan aquellos historiadores a los que les preocupan las políticas sociales, sus instituciones y funcionarios principalmente en salud y educación. Para ello, desarrollaron una sostenida interlocución con las ciencias humanas y sociales metropolitanas dedicadas al estudio de los orígenes y el desarrollo de las políticas sociales y del *Welfare State* (Baldwin 1992; Castel 1997; Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985; Offe 1994; Rosanvallon 1995; Skocpol 1996). El aporte de esta historiografía ha sido decisivo para analizar los

procesos de surgimiento, diferenciación, especialización y autonomía de agencias estatales separadas del poder político de turno (Belmartino 1991, 2005; González Leandri 1996, 2001, 2005, 2006; Lvovich y Suriano 2006; Palermo 2001, 2006; Salerno 2002; Suriano 1989-1990, 1993, 2000, 2004). Por otro lado, también están los que investigan sobre la configuración de instituciones, dispositivos y agentes de control social como la justicia, la cárcel y la policía (Bohoslavsky y Di Liscia 2005; Caimari 2004; Gayol y Kessler 2002; Palacio 2004; Palacio y Candiotti 2007; Rafart 1994, 2008; Salvatore y Aguirre 1996; Salvatore 1997, 2001). Esta literatura dialoga en forma crítica con las interpretaciones de Michel Foucault (2001) y de la historiografía anglosajona sobre América Latina relacionada con el estudio del control social, la justicia y la constitución de instituciones represivas (Aguirre y Buffington 2000; Salvatore y Aguirre 1996; Salvatore, Aguirre y Joseph 2001).

Otro avance se ha producido con la imposición de la agenda del “Estado desde adentro”: la multiplicación de las instituciones y funcionarios estudiados ha estimulado –o más bien legitimado– los estudios de caso ubicados en provincias y localidades (Ortiz 2009; Ramacciotti y Biernat 2013). La exclusiva atención que los estudiosos de historia del Estado le brindaban al poder ejecutivo nacional y a las instituciones ubicadas en la capital nacional ha dado paso al estudio de lo ocurrido en otros espacios, pero también a las circulaciones de bienes, personas e ideas a través de fronteras nacionales de la América del Sur (Cavieres y Aljovin 2005; Bandieri 2001; Bohoslavsky y Godoy 2010). Está claro que la creación de historias “regionales” y la constitución de agendas específicamente regionales es un fenómeno que se extendió en buena parte de la historiografía latinoamericana (con especial intensidad en Colombia y en México, quizás podría argumentarse). Ese desarrollo no sólo ha permitido conocer más sobre distintas unidades sub-nacionales, sino –y considero a esto el valor mayor– discutir qué se entiende por región y por historia regional (Fernández 2007; Ibarra 2002; Miño Grijalva 2002; Van Young 1991).

5. Debates sobre el Estado, los funcionarios y el origen de las políticas

Propongo un ejercicio que permitirá apreciar mejor las diferencias entre los tres grupos bibliográficos identificados. Ese ejercicio consiste en ver cómo cada uno de ellos ha abordado un tema central de la historia social como es el origen de la “cuestión social”. ¿Con qué motivo se creó en Buenos Aires un Departamento Nacional del Trabajo en 1907?, ¿por qué se presentó en 1904 un proyecto de Código Laboral? ¿Cómo explicar, en definitiva, que el Estado asumiera en la primera década del siglo XX una decidida intervención sobre problemas sociales, cuando poco tiempo atrás era más bien favorable a la prescindencia estatal o al uso excluyente de la represión como instrumento pacificador? Las posiciones al respecto fueron tres. Por un lado, se encontraban aquellas lecturas que intentaban defender la idea de que el proceso de constitución de la “cuestión social” obedecía principalmente a la existencia de una elite intelectualmente activa, lúcida y actualizada, que desarrolló una política pública destinada a prevenir conflictos (Zimmermann 1995). Así, figuras de la elite influidas por lecturas del

catolicismo social, de las ciencias sociales de la época y/o atentas a las transformaciones de la vida política en los países del Atlántico norte así como al socialismo de cátedra, habrían comenzado a desplegar un conjunto de iniciativas políticas reformistas, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población en general y de los trabajadores en particular. Esta perspectiva podemos afiliarla a lo que hemos llamado “el Estado desde arriba”.

Esta lectura fue contestada por algunos historiadores del trabajo y del sindicalismo, quienes manifestaron que se trataba de una explicación no sólo incompleta sino también reaccionaria. En efecto, estos historiadores no dejaban de señalar que en la explicación anterior los trabajadores y la agitación sindical estaban completamente ausentes y que los reformistas parecían actuar en un Parnaso de buenas intenciones y argumentaciones científicas. Textos como los de Juan Suriano (1989-1990, 1993, 2004) ponían de manifiesto que el despliegue de las estrategias reformistas del Estado no era expresión de amor al prójimo ni de una convicción científicamente fundada, sino de un cálculo político que indicaba los niveles de “peligrosidad” que había alcanzado el movimiento obrero. En esta tesitura, las propuestas reformistas de la elite debían observarse de manera conjunta con la presencia en la calle de los trabajadores urbanos –sobre todo de los allegados al mundo anarquista– pero también con respecto a las otras estrategias desplegadas por el Estado, muchas de ellas de fuerte tono represivo, como la ley de Residencia de 1902 y la ley de Defensa social de 1910. En ese sentido, esta explicación de la cuestión social venía a recordar que el Estado argentino del medio siglo posterior a 1880 era un Estado capitalista, que en tanto tal, desplegaba un conjunto de diversas maniobras tendientes a asegurar el encarrilamiento político y social de la clase trabajadora. En función de ese objetivo echó mano tanto a bayonetas como a estrategias reformistas (Falcón 1996). Es por eso que la lógica explicativa parece acercarse a lo que hemos denominado “el Estado desde afuera”; es decir, una caracterización de la actividad estatal como orientada o definida por variables sociales, o en todo caso, extra-estatales.

Finalmente, una tercera explicación vino a presentarse al debate en los últimos quince años, tratando de descomponer el origen de la “cuestión social” a principios del XX. Se oponían a las posturas que señalaban que esta se derivaba automáticamente de la afiebrada y organizada resistencia de los trabajadores a sus condiciones laborales, pero tampoco aceptaban que fuera consecuencia del obrar filantrópico o estratégico de elites lúcidas y previsoras. Estos investigadores comenzaron a pensar el problema atendiendo a otras coordenadas y actores, específicamente a distintas profesiones y corporaciones actuantes al interior del Estado (o con deseo de ingresar a él). Así, la ampliación de los espacios de intervención de la sanidad pública debía ser entendida como el resultado de un esfuerzo explícito de la propia corporación médica por conseguir recursos y puestos de trabajo. El *lobby* de los abogados laboristas ayuda a entender la ampliación de la regulación estatal de las relaciones entre capital y trabajo. La voluntad de los criminólogos de acrecentar sus dominios es lo que explica la constitución o la expansión de las instituciones dedicadas al encierro y al estudio antropológico de los detenidos, los enfermos, los locos o, más en general, los “desviados”. Es por eso que esta última explicación viene a ejemplificar lo que llamamos el “Estado por dentro” por cuanto intenta

comprender el accionar estatal esencialmente por las dinámicas producidas por los agentes que “son” el Estado, y por el tipo de vínculos que estos establecen con otros grupos sociales, profesionales o étnicos (González Leandri 1996, 1997, 1999a, 2005).

Hay dos puntos que la perspectiva de Estado “desde adentro” ha instalado como cuestiones a investigar y sobre las que vale la pena detenerse. Se trata de asuntos que son replicables para el estudio de otras sociedades que no sean la argentina y otro momento que no sea el medio siglo posterior a 1880. De allí el interés por presentarlos. El primero de ellos tiene que ver con los “problemas” que atiende el Estado. El segundo refiere a los sentidos desplegados y reconocidos en los procesos de intervención del Estado.

El proceso de reconocimiento y caracterización de problemas es sumamente inestable a lo largo del tiempo. Esto es, identificar e imponer social y cognitivamente la idea de que tal dificultad existe, de que es grave y de que requiere intervención oficial, son problemas históricos. Esa inestabilidad da cuenta de que, lejos de ser el resultado que emana de cualquier observación desinteresada, la identificación, selección o construcción de un problema es resultado de procesos a la vez políticos, intelectuales y económicos. En esa dinámica participan muchos actores, dotados de intenciones variables en el tiempo, ocasionalmente convergentes y, por lo general, enfrentadas. Los diversos actores que inciden en los procesos de definición de agendas poseen tipos y niveles de recursos muy diferenciados, incluyendo entre ellos vínculos con redes internacionales. Visibilizar u ocultar cuestiones es parte de toda lucha política, así como de cualquier proceso intelectual. Intelectual en el sentido de que implica establecer o proponer cadenas causales, vincular fenómenos y aclamar soluciones o paliativos para los problemas. Es por eso que la detección de áreas de intervención es algo inseparable de las luchas permanentes que se producen entre sectores sociales y el Estado (y al interior del Estado) por imponer criterios en la prioridad de los gastos, en la atención pública y en los diagnósticos en que pueden fundarse esos criterios. Una vez definidos, impuestos o consensuados, cuáles son los problemas urgentes o graves de una sociedad, se desarrolla otro proceso también conflictivo. En este caso se trata de definir no ya el problema, sino sus causas, los actores que deben involucrarse para su solución y los recursos financieros e institucionales que se requieren para alcanzar alguna mejora de la situación.

Así, algunas de las preguntas que aparecen en ese momento hacen referencia a si el problema en cuestión es o no parte de un fenómeno mayor. Brindaré dos ejemplos en este sentido. Las enfermedades mentales se convirtieron en un *issue* relevante, que insumió una cantidad de recursos que no llamaría importante en términos globales, pero que, sin lugar a dudas, a finales del siglo XIX era mucho mayor que en las décadas anteriores. Esa decisión de identificar y perseguir a la locura como una problemática social de principal envergadura no escondió sino que promovió y acompañó a un largo debate acerca de por qué crecían las dolencias mentales en Argentina. ¿Era un reflejo de la moderna vida social, con sus exigencias redobladas, el anonimato y la disolución de las formas tradicionales de vida? ¿O, por el contrario, era resultado de la notable presencia en Buenos Aires de grupos étnicos como los italianos y españoles de los que se suponía que tenían tasas de insania mayores a las de

otros pueblos? ¿Era consecuencia de que las mujeres no cumplieran a plena conciencia con sus labores maternas y hogareñas y, por lo tanto, sus hijos terminaban cayendo en el alcoholismo, el anarquismo y la locura? Las discusiones estaban lejos de ser meros debates académicos. Escondían –a veces poco y mal– intereses corporativos y profesionales. Cada una de las interpretaciones implicaba la selección de actores específicos encargados de la resolución de los problemas: ¿debían ser funcionarios técnicos, médicos, políticos, la Iglesia, misiones extranjeras?

Lo propio ocurría con la discusión sobre los conflictos sociales urbanos. Como sabemos, en muchos países americanos y europeos se tornó socialmente evidente a finales del siglo XIX que existía un novedoso conjunto de cuestiones preocupantes: el hacinamiento urbano, la falta de agua potable, la escasez de servicios médicos y educativos, la insatisfacción con el régimen laboral y con la remuneración, etc. Se trataba de conflictos que, sin ser nuevos, tenían la particularidad de que se vivían de manera simultánea y a ojos de muchos de los protagonistas, expresaban un mismo y único malestar social. Los hombres públicos de entonces detectaron, hablaron y actuaron sobre la “cuestión social”, pero ellos no tenían acuerdo acerca de por qué existía este fenómeno. ¿Era el resultado del accionar irresponsable y desquiciado del maximalismo y de la agitación apátrida?, ¿había algún fundamento en la queja de las clases asalariadas, que sería posible e incluso justo escuchar más allá de la vocinglería extremista, según postulaban algunas voces de la Iglesia?, ¿no era el reconocimiento de la “cuestión social” motivo de orgullo también para cierto sector de la elite, que veía que Argentina compartía algunos problemas sociales de *avant garde* con Londres o París?, ¿era una señal de que la modernización había alcanzado ya ribetes irreversibles, al punto de convertir en vetustos a los conflictos políticos del siglo XIX, aquellos que enfrentaban a centralistas y federales? Como vimos, los contemporáneos no se ponían de acuerdo sobre los orígenes del fenómeno, pero tampoco los historiadores conseguimos consensuar una respuesta sobre el particular un siglo después.

El último de los aspectos que quisiera discutir tiene que ver con los sentidos que se involucraban en las intervenciones estatales. Por mucho tiempo se ha considerado que bastaba con percibir (y acto seguido denunciar) el interés disciplinador del Estado para comprender todo lo relevante del asunto. Así, el sentido de las intervenciones estatales se reduciría a la expresión de una lógica omnímoda, ahistórica y permanente, que expresaba una voluntad impersonal de controlar selectivamente los flujos de bienes, los cuerpos y las ideas de los subalternos. Ese modelo explicativo parece haber entrado claramente en declive, en particular esta idea achacada con alguna justicia a Michel Foucault (2001), según la cual la dominación era una especie de locomotora sin maquinista. Sin entrar a considerar hasta qué punto efectivamente existió un Estado dotado de una conciencia y de una misión coherentemente definida y ejecutada al servicio de esa idea o ese proyecto, entiendo que es necesario prestar atención a la enorme complejidad existente detrás de las políticas públicas. Esa complejidad es resultado de los múltiples intereses y deseos presentes en la planificación y ejecución de las decisiones estatales, momento en el que intervienen diversos actores estatales y no estatales. Es un poco lo que han

venido a ofrecer los historiadores afiliados –más bien afiliables– al modelo de historia del “Estado desde adentro”, esto es, la idea de que son múltiples y nada objetivas las razones por las que una agencia estatal asume como propias ciertas competencias y problemas.

La multiplicidad de sentidos va de la mano de las expectativas e intereses depositados en la intervención estatal. Y allí hay que contar los anhelos de quienes se consideran beneficiados directos por la intervención, pero también quienes son (o podrían ser o quisieran ser) beneficiarios indirectos. Hoy sabemos que una buena historia de las intervenciones sociales requiere también de un análisis de los receptores de las políticas, puesto que estos no eran sujetos pasivos e inertes frente a decisiones diseñadas y ejecutadas desde arriba. El éxito de procesos como el de la medicalización descansó no sólo en la violenta imposición de la biopolítica por parte del Estado médico-legal (Rodríguez 2006; Salvatore 2001), sino en la aceptación y apropiación por una parte relevante de la población, que entendió que podía obtener algún beneficio al someterse a las manos y saberes de médicos profesionales (Belmartino 2005). Lila Caimari (2004) ha mostrado cuán extendida y aceptada estaba en 1920 la noción de que la cárcel era la manera más moderna y civilizada de castigar.

Quisiera ejemplificar algunos de estos problemas con un caso que ha estudiado Diego Armus: el tratamiento de la tuberculosis en las primeras décadas del siglo XX en Argentina. Armus (2007) mostró que detrás de las tareas de identificación de la enfermedad y sus causas, de la definición de las mejores estrategias y recursos para prevenirla y combatirla, se desprendían innumerables interpretaciones y sentidos, dispersos socialmente a través de todo tipo de medios: crónicas periodísticas, informes oficiales, revistas médicas, novelas, etc. Pero también lo que se puede apreciar es que detrás de la “política anti-tuberculosa” en realidad aparecían múltiples intereses y sentidos desplegados. Mientras que las autoridades nacionales tenían intenciones de reducir el número de contagios a través del encierro y tratamiento de los enfermos en instituciones especializadas, encontramos que había también otros intereses en juego. Así, los médicos y las enfermeras tenían preocupaciones extra-sanitarias que tenían mucha incidencia en su práctica, como aquellas relacionadas con sus condiciones laborales y la obtención de mayores segmentos del presupuesto sanitario, etc. Pero también es interesante hacer notar que es posible detectar los intereses de los propios enfermos, que estaban lejos de ser figuras pasivas y carentes de iniciativa. Por el contrario, lo que sabemos es que en varias ocasiones los pacientes alojados en los hospitales de tuberculosos de Córdoba se organizaron para exigir cambios. Cambios en la comida recibida, en la ropa, en el abrigo, en el trato personal que se les brindaba, e incluso, en los tratamientos seleccionados para su curación. Es decir, lo que aparecía como un patrimonio exclusivo de los médicos, el saber para curar, era objeto de disputa por parte de los pacientes y de sus familias (Armus 2007, 363-396). No es muy distinto de lo que ha encontrado Jonathan Ablard (2008) al describir las estrategias de algunos de los supuestos enfermos mentales alojados en algunos de los institutos de Buenos Aires: allí los locos eran capaces de argumentar sobre su real condición, señalaban formas alternativas de tratamiento, y en muchos casos, directamente huían de aquellas instituciones.

6. Conclusiones

Las principales críticas a los acercamientos al Estado “desde afuera” se produjeron en el contexto político e intelectual de la década de 1980. Ese decenio es testigo del final del ciclo de autoritarismo militar en el Cono sur. Así, Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1985), Paraguay (1989) y, finalmente Chile (1990) adoptaron regímenes democráticos. En el escenario de la transición, distintos científicos sociales del continente y latinoamericanistas asentados en Europa y Estados Unidos modificaron o eliminaron las perspectivas socio-céntricas a la hora de analizar el Estado. Sus enfoques eran expresivos no sólo de los cambios políticos operados en el sur americano, sino también de las modificaciones en los marcos teóricos y metodológicos de las ciencias sociales, en particular de la teoría y la ciencia política (Lesgart 2008). Si los análisis que predominaron en las décadas de 1960 y 1970 otorgaban un lugar clave como principios explicativos y motores de la historia a las categorías macro (“sociedad”, “dependencia”, “clases sociales”, “Estado”, “modelo de acumulación”), la posterior discusión sobre la transición democrática en América Latina trajo algunos cambios. El más importante de estos es que se pensaron de manera bastante menos determinista las posibilidades, los límites y la autonomía de la política y del Estado. Al asumir este presupuesto, se dieron a la reflexión sobre la “democracia” como régimen político (Iazzetta 2007) y dejaron de lado a preocupaciones antaño dominantes. Le otorgaron visibilidad y una valoración muy positiva a la democracia como categoría analítica y como fin sustantivo del ejercicio de la política. La democracia, pues, ya no era considerada un fenómeno superficial, carente de historia propia, sino una forma política e institucional que debía ser construida activamente por los ciudadanos, dirigentes y partidos políticos (O’Donnell 1982, 1997, 2007; O’Donnell, Iazzetta y Vargas 2003; Quiroga 1995). Así, si en las lecturas socio-céntricas del “Estado desde afuera” en las décadas de 1960 y 1970 lo más relevante del Estado era su carácter capitalista, en la agenda de los académicos preocupados por la transición democrática en la década de 1980, lo relevante del Estado era si su régimen político era autoritario o democrático (Bohoslavsky y Soprano 2010, 15-17).

Una de las líneas más interesantes que ha desarrollado el estudio de las agencias estatales argentinas en los últimos tiempos tiene que ver con una ampliación de la discusión acerca de “quiénes” son el Estado y qué es lo que estos efectivamente hacen. Al dar pie a acercamientos micro que dejan (¿posponen?) la preocupación por el Estado como categoría macro, han aparecido estudios más preocupados por el nivel más básico del accionar público. Esto ha conducido a un reemplazo no universal, pero sí bastante extendido, de la categoría Estado, por un interés creciente por el predominio de la política coyuntural y por la pluralidad de lógicas actuantes, muchas de ellas marcadas o influidas por el diálogo o la presión social. En ese sentido, como ha sostenido muy recientemente Elsa Pereyra (2012), la categoría Estado aparece descompuesta en múltiples y enfrentados grupos, niveles e instituciones, cuando no es directamente abandonada. Lo que hay por detrás es un paso del interés –antaño dominante– en el Estado entendido como relación de clases (lo que hemos

llamado “Estado desde afuera”) al Estado entendido exclusivamente como aparato institucional (lo que hemos llamado “Estado desde adentro”).

La otra conclusión que nos ofrece el análisis de la historiografía sobre el Estado argentino entre 1880 y 1943 es la ampliación de los estudios de alcance regional. Al desdeñar la lógica macro, vigente hasta la década de 1980, la historiografía argentina ha alentado el análisis de realidades provinciales o incluso locales. Estas no han sido entendidas como desviaciones o retrasos respecto a la “verdadera” escala, la nacional, sino como formas específicas y tan complejas como cualquier otra. En esas estructuras de alcance regional es posible encontrar enormes complicaciones para distinguir los límites entre estatal y no estatal, público y privado, no porque se trataba de formas incompletas o aberrantes de estatización, sino porque hoy las ciencias sociales se acercan de manera menos normativa al asunto.

Referencias bibliográficas

- Ablard, Jonathan. *Madness in Buenos Aires: Patients, Psychiatrists, and the Argentine State, 1880-1983*. Calgary: University of Calgary Press, 2008.
- Aguirre, Carlos y Robert Buffington. *Reconstructing Criminality in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources, 2000.
- Allub, Leopoldo. «Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930)». En *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, de Waldo Ansaldi y José Luis Moreno, 109-158. Buenos Aires: Cántaro, 1989.
- Andrenacci, Luciano (ed.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros y Universidad Nacional General Sarmiento, 2005.
- Ansaldi, Waldo. «Notas sobre la formación de la burguesía argentina». En *Orígenes y desarrollo de la burguesía en América Latina*, de Enrique Florescano, 517-586. México: Nueva Imagen, 1985.
- _____. «Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del Estado nacional argentino». En *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, de Waldo Ansaldi y José Luis Moreno, 21-108. Buenos Aires: Cántaro, 1989.
- Armus, Diego. *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires: Edhasa, 2007.
- Arnau, Pascal. *Estado y capitalismo en América Latina: casos de México y Argentina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1981.
- Baldwin, Peter. *La política de solidaridad social: bases sociales del Estado de bienestar europeo, 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Bandieri, Susana. «Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia». En *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, de Mirta Lobato, tomo V de la Colección *Nueva Historia Argentina*, 119-177. Buenos Aires: Sudamericana, 2000.
- _____. (ed.). *Cruzando la cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social*. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, 2001.

- Barreneche, Osvaldo. «La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951». En *Historia política*. 2006. Último acceso 31 de octubre de 2013, <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/barreneche2.pdf>
- Belmartino, Susana. *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, 1991.
- _____. *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2005.
- Berrotarán, Patricia. *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2003.
- Bertranou, Julián, Juan Manuel Palacio y Gerardo M. Serrano (eds.). *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.
- Bohoslavsky, Ernesto. *Bang, bang. El mundo del delito en el territorio del Neuquén, 1900-1930*. Tesis de licenciatura en Historia. Neuquén: Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1998.
- _____. «Sobre los límites del control social. Estado, historia y política en la periferia argentina (1890-1930)». En *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940. Una revisión*, de Ernesto Bohoslavsky y María Silvia Di Liscia, 49-72. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Universidad Nacional de La Pampa y Prometeo Libros, 2005a.
- _____. «La incurable desidia y la ciega imprevisión argentinas. Notas sobre el Estado, 1880-1930». En *Estado y política en la Argentina actual*, de Carlos Vilas, et al., 107-129. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros, 2005b.
- _____. y Fernando Casullo. «Sobre los límites del castigo en la Argentina periférica. La cárcel de Neuquén (1904-1945)». *Quinto Sol*, Vol. 7, 2003: 37-59.
- _____. y Milton Godoy (eds.). *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales (Argentina y Chile, 1840-1930)*. Buenos Aires: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros, 2010.
- _____. y Germán Soprano. «Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina». En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, de Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, 9-55. Buenos Aires: Prometeo Libros y Universidad Nacional General Sarmiento, 2010.
- _____. y María Silvia Di Liscia (eds.). *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940. Una revisión*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Pampa, Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros, 2005.
- Bolívar, Rosendo. «La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels». *Iztapalapa*, Año 23, No. 52, 2002: 386-407.
- Botana, Natalio. *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1984.
- _____. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1998.

- _____ y Ezequiel Gallo. *De la república posible a la república verdadera: 1880-1910*. Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina y Ariel, 1997.
- Braun, Oscar. *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 1970.
- _____. *El capitalismo argentino en crisis*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1973.
- Brunatti, Olga, María Adelaida Colángelo y Germán Soprano. «Observar para legislar. Métodos etnográficos e inspección del trabajo en Argentina a principios del siglo XX». En *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*, de Sergio Visacovsky y Rosana Guber, 79-126. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, 2002.
- Caimari, Lila. «Ushuaia, la Siberia criolla». *Sociedad*, No. 22, 2003: 153-66.
- _____. *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- Camou, Antonio y Sebastián Mateo. «¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)». *Cuestiones de Sociología*, No. 4, 2007: 129-142.
- Castel, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Castro, Beatriz. *Caridad y beneficencia, el tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Cavieres Figueroa, Eduardo y Cristóbal Aljovín de Losada (ed.). *Chile-Perú. Perú-Chile. 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universidad Católica de Valparaíso, 2005.
- Cernadas, Jorge. «La ilusión de un pasado». *El Rodaballo*, 2ª época, Vol. 3, No. 5, 1996/1997: 54-55.
- Cortés Conde, Roberto. *El progreso argentino, 1880-1914*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1979.
- _____ y Ezequiel Gallo. *La formación de la Argentina moderna*. Buenos Aires: Paidós, 1967.
- _____ y _____. *Argentina: la república conservadora*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio. *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros, 2005.
- Chiaromonte, José. *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*. Buenos Aires: Solar/Hachette, 1971.
- _____. «La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación». En *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, de Waldo Ansaldi y José Luis Moreno, 159-203. Buenos Aires: Cántaro, 1989.
- Cueto, Marcos. *Missionaries of Science. The Rockefeller Foundation and Latin America*. Bloomington: Indiana University Press, 1994.
- _____. *Cold War, Deadly Fevers. Malaria Eradication in Mexico, 1955-1975*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press, 2007.

- Di Tella, Torcuato. *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965.
- _____. *Clases sociales y estructuras políticas*. Buenos Aires: Paidós, 1974.
- Dovio, Mariana. «La mala vida en Archivos de psiquiatría, Criminología, Medicina Legal y Ciencias Afines (1902-1913)». Tesis de Maestría en Sociología y Ciencia Política. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. *Bringing the State Back in*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1985.
- Falcón, Ricardo. «La relación Estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen». *Estudios sociales*, Año VI, No. 10, 1996: 75-85.
- Falcón, Romana (ed.). *Culturas de pobreza y resistencia. Estudios de marginados, proscritos y descontentos. México, 1804-1910*. México, D.F.: Universidad Autónoma de Querétaro y El Colegio de México, 2005.
- Fernández, Sandra. *Más allá del territorio. La historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones*. Rosario: Prohistoria, 2007.
- Ferrari, Gustavo y Ezequiel Gallo. *La Argentina del ochenta al centenario*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1980.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. México, D.F.: Siglo XXI, 2001.
- Galeano, Diego. «Criminosos viajantes, vigilantes modernos. Circulações policiais entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, 1890-1930». Tesis de doctorado en Historia social. Rio de Janeiro: Universidade Federal de Rio de Janeiro, 2012.
- Gayol, Sandra y Gabriel Kessler (eds.). *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial y Universidad Nacional General Sarmiento, 2002.
- Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición; de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós, 1971.
- González Bollo, Hernán. «Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932». *Estudios Sociales*, No. 16, 1999: 19-39.
- _____. «La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943». En *Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*, de Hernán Otero, 331-381. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- González Leandri, Ricardo. «La profesión médica en Buenos Aires. 1852-1870». En *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en la Argentina*, de Mirta Lobato, 21-56. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1996.
- _____. *La construcción histórica de una profesión. Asociaciones e instituciones médicas en Buenos Aires, 1852-1895*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, 1997.
- _____. *Las profesiones, entre la vocación y el interés corporativo. Fundamentos para su estudio histórico*. Madrid: Catriel, 1999a.
- _____. *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones científicas, 1999b.
- _____. «Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX». En *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, de Juan Suriano, 191-244. Buenos Aires: La Colmena, 2001.

- _____. «Madurez y poder. Médicos e instituciones sanitarias en la Argentina a fines del siglo XIX». *Entrepasados. Revista de Historia*, No. 27, 2005: 133-152.
- _____. «Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso». *Anuario del IEHS*, No. 21, 2006: 333-344.
- Iazzetta, Osvaldo. *Democracias en busca del Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2007.
- Ibarra, Antonio. «Un debate suspendido: la historia regional como estrategia finita (comentarios a una crítica fundada)». *Historia Mexicana*, Vol. LII, No. 1, 2002: 241-259.
- Kaplan, Marcos. *Formación del Estado nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969.
- _____. *Estado y sociedad*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- _____. *Sociedad, política y planificación en América Latina*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- Lacoste, Pablo. *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile: 1534-2000*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina e Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, 2003.
- Lesgart, Cecilia. «Itinerarios académico-intelectuales y construcción de un territorio geográfico amplio para pensar a las ciencias sociales durante la última dictadura militar». En *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, de Sabina Frederic y Germán Soprano, 293-320. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, 2008.
- Levene, Ricardo. *Historia de la nación argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. Buenos Aires: El Ateneo, 1939.
- Lorenzo del Río, María Dolores. *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la Ciudad de México, 1877-1905*. México, D.F.: Colegio de México y Colegio Mexiquense, 2011.
- Lvovich, Daniel. «Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo». En *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, de Daniel Lvovich y Juan Suriano, 135-167. Buenos Aires: Prometeo Libros y Universidad Nacional General Sarmiento, 2006.
- _____ y Juan Suriano (eds.). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros, 2006.
- Maier, Charles. «Consigning the Twentieth century to History: Alternative narratives for the Modern Era». *The American Historical Review*, Vol. 105, No. 3, 2000: 807-831.
- Miño Grijalva, Manuel. «¿Existe la historia regional?». *Historia Mexicana*, Vol. LI, No. 4, 2002: 867-897.
- Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero. *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores, 1971.
- Neiburg, Federico. *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de antropología social y cultural*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1998.
- _____ y Mariano Ben Plotkin (comps.). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.

- O'Donnell, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.
- _____. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- _____. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- _____, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2003.
- Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Ortiz Bergia, María José. *De caridades y derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba (1930-1943)*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", 2009.
- Oszlak, Oscar. «Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina». *Desarrollo económico*, Vol. 21, No. 84, 1980: 531-548.
- _____. *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta, 1997.
- Otero, Hernán (ed.). *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2004.
- _____. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.
- Palacio, Juan Manuel. *La paz del trigo: cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano, 1890-1945*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.
- _____. y Magdalena Candiotti (eds.). *Justicia, política y derechos en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- Palermo, Silvana. «The Nation-Building Mission: The State-Owned Railways in Modern Argentina (1870-1930)». Tesis de doctorado en Historia. New York: State University of New York at Stony Brook, 2001.
- _____. «Elite técnica y Estado liberal: la creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)». *Estudios Sociales*, Vol. XVI, No. 30, 2006: 9-42.
- Peña, Milcíades. *De Mitre a Roca. Consolidación de la oligarquía anglocriolla*. Buenos Aires: Ediciones Fichas, 1968.
- _____. *El paraíso terrateniente. Federales y unitarios forjan la civilización del cuero*. Buenos Aires: Ediciones Fichas, 1969.
- _____. *La clase dirigente argentina frente al imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Fichas, 1973.
- Peralta Ramos, Mónica. *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores, 1972.
- _____. *Acumulación de capital y crisis política en Argentina (1930-1974)*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1978.
- Pereyra, Elsa. «El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976». *PolHis*, Vol. 5, No. 9, 2012: 92-112.

- Quiroga, Hugo. *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 1995.
- Rafart, Gabriel. «Crimen y castigo en el Territorio Nacional de Neuquén, 1884-1920». *Estudios Sociales*, Vol. 4, No. 6, 1994: 73-84.
- _____. *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.
- Ramacciotti, Karina y Carolina Biernat (eds.). *Políticas sociales, entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*. Buenos Aires: Biblos, 2013.
- Ravignani, Emilio. *Historia constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1926.
- Rodriguez, Julia. *Civilizing Argentina. Science, Medicine, and the Modern State*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006.
- Rofman, Alejandro. *Políticas económicas y desarrollo regional en la Argentina (1958-1973)*. Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, 1978.
- _____ y Luis Romero. *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.
- Rosanvallon, Pierre. *La crisis del Estado providencia*. Madrid: Civitas, 1995.
- Ruibal, Beatriz. *Ideología del control social: Buenos Aires, 1880-1920*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1993.
- Sábato, Jorge. *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano y CISEA, 1988.
- Salerno, Elena. *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires, 2002.
- Salvatore, Ricardo. «Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística». *Anuario del IEHS*, No. 12, 1997: 91-100.
- _____. «Sobre el surgimiento del Estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)». *Estudios Sociales*, No. 20, 2001: 81-114.
- _____ y Carlos Aguirre (eds.). *The birth of the penitentiary in Latin America. Essays on criminology, prison reform, and social control, 1830-1940*. Austin: University of Texas Press, 1996.
- _____, _____ y Gilbert Joseph (eds.). *Crime and punishment in Latin America: law and society since late colonial times*. Durham: Duke University Press, 2001.
- _____ y Renato Ortiz (eds.) *Culturas imperiales: experiencia y representación en América, Asia y África*. Rosario: Beatriz Viterbo Editora, 2005.
- Sikkink, Kathryn. «Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista». *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 128, 1993: 543-574.
- Skocpol, Theda. *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.
- Soprano, Germán. «Origens da regulação estatal das relações capital-trabalho na Argentina. História do Departamento Nacional del Trabajo (1907-1943)». Tesis de Maestría en Sociología. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

- _____. «El Departamento Nacional del Trabajo y sus proyectos de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina, 1907-1943». En *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, de José Panettieri, 31-53. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- _____. «Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina». *Cuestiones de Sociología*, No. 4, 2007: 19-48.
- _____, María Adelaida Colángelo y Olga Brunatti. «La barbarie al lado de la civilización... Trabajo indígena e industria azucarera en los informes de inspección del Departamento Nacional del Trabajo (1913-1915)». *Estudios del Trabajo*, No. 29, 2005: 87-125.
- Suriano, Juan. «El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916». *Anuario-Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes* (Universidad Nacional de Rosario), No. 14, 1989-1990: 109-136.
- _____. «Notas sobre los primeros pasos en la política social del estado argentino a comienzos del siglo». *Cuadernos del CIESAL*, No. 1, 1993: 9-20.
- _____. «Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina». En *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, 1-29. Buenos Aires: La Colmena, 2000.
- _____. «Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social». En *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, de Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo M. Serrano, 33-58. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.
- Van Young, Eric. «Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas». En *Región e historia en México (1700-1850)*, de Pedro Pérez Herrero, 99-122. México, D. F.: Instituto Mora-UAM, 1991.
- Visacovsky, Sergio. *El Lanús: memoria y política en la construcción de una tradición psiquiátrica y psicoanalítica argentina*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 2002.
- Zimmermann, Eduardo. *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana y Universidad de San Andrés, 1995.

Los niños de la *minoridad* y sus lugares de “reforma y corrección” en Colombia (1900-1930)¹

Minority Children and Their Places of “Reform and Correction” in Colombia (1900-1930)

As crianças da menoridade e seus lugares de “reforma e correção” durante as três primeiras décadas do Século XX

María del Carmen Castrillón V.²

Docente de la Universidad del Valle, Cali-Colombia
maria.castrillon@correounivalle.edu.co

Recibido: 12.02.14
Aprobado: 22.04.14

-
- 1 Este artículo se deriva del proyecto de investigación “La infancia y los escenarios de la minoridad en Colombia. Los juzgados de menores y la Beneficencia de Cundinamarca 1900-1930” (año 2013), realizado con el profesor José Fernando Sánchez y financiado por la Universidad del Valle.
 - 2 Socióloga, Doctora en Antropología Social.

Resumen

Este artículo traza algunas características de los espacios institucionales destinados a la contención y asistencia de los niños y niñas categorizados como *menores* en virtud de sus condiciones de pobreza, abandono y riesgo social, durante las tres primeras décadas del siglo XX en Colombia. A través de la revisión de artículos de prensa nacional, se puede evidenciar un proyecto *salvacionista* que, amparado en discursos jurídicos, médicos y pedagógicos, define acciones no sólo correctivas/represivas, tal como se ha postulado con frecuencia en los estudios sobre la infancia de la época, sino también compasivas/reeducativas. En el seno de esta combinación se reorganizan las categorías asociadas a la niñez, entre las cuales se encuentra la de los *menores*, que cobra vida en la legislación y en sus espacios de contención institucional (juzgados de menores, casas correccionales, granjas agrícolas).

Palabras clave: Minoridad, Juzgados de Menores, Casas Correccionales.

Abstract

This article outlines some characteristics of institutional spaces for containment and support of children categorized as minor under conditions of poverty, abandonment and social risk, during the first three decades of the twentieth century in Colombia. Through the revision of press articles, a Salvationist project can be evidenced which is included in legal, medical, and pedagogical discourses that define not only corrective/repressive actions —as it has frequently been postulated in the studies on children on that time— but also compassionate/re-educational actions. In the core of this combination the categories associated with childhood are rearranged, among which there is that of “minors” acquiring life in the legislation and in spaces of institutional containment (children courts, correctional homes, agricultural farms).

Keywords: Minor, Children Courts, and Correctional Homes.

Resumo

Este artigo descreve algumas características dos espaços institucionais destinados à contenção e assistência das crianças categorizadas como menores por força das condições de pobreza, abandono e risco social, durante as primeiras três décadas do século XX na Colômbia. Através da revisão de artigos de imprensa, evidencia-se um projeto salvacionista que, amparado em discursos legais, médicos e pedagógicos, define ações não somente corretivo-repressivas —frequentemente postuladas nos estudos sobre infância da época—, mas também compassivo/reeducativas. No cerne desta combinação são reorganizadas as categorias associadas com a infância, entre os quais se salienta a categoria menor que adquire vida na legislação e em seus espaços de contenção institucional (juizados de menores, casas correccionais, granjas agrícolas).

Palavras-chave: Menoridade, Juizados de Menores, Casas Correccionais.

Introducción

El Estado colombiano durante los primeros treinta años del siglo XX (al igual que otros estados latinoamericanos), realizaría esfuerzos por definir una política social para dar cuenta de los diversos problemas que se tornaron agudos con los efectos de la Guerra de los Mil Días (pobreza, criminalidad y mortalidad infantil, entre otros). Este proceso de definición implicaría alianzas, diferenciaciones y sustituciones frente a las intervenciones que hasta finales del siglo XIX, venía desarrollando sustantivamente la Iglesia Católica en el ámbito de la caridad y la asistencia. Como afirma Castro (1997, 2007), los gobiernos conservadores de las tres primeras décadas del siglo XX habían proyectado cambios estructurales en el aparato de la asistencia social, en virtud de los lugares que asignaban a la caridad y a la beneficencia, en la trama de la gestión institucional. Estos cambios buscaban modernizar y secularizar la tutela social, lo cual implicaba una autonomía estatal frente a la Iglesia Católica. No obstante, como podrá apreciarse, generalmente se demandó el apoyo de órdenes religiosas (como las Hermanas de la Caridad en la Casa Correccional de Paiba o los Franciscanos en la Correccional de Menores de Cali), por su capacidad para administrar los establecimientos y los recursos, dando entonces paso a la configuración de acuerdos o arreglos institucionales (Guadarrama 2011) en las diferentes intervenciones destinadas a los niños/menores —pobres, abandonados y delincuentes—.

En el decurso de este proceso de redefinición estatal frente a *lo social*, emergen cambios jurídicos en la intervención social que, para el caso de la niñez, implicaría la emergencia de una legislación especial que buscaba singularizar un sector particular de la infancia frágilmente insertada en las formas legítimas de control institucional: la familia y la escuela. Para este sector de la niñez, serían la Ley 98 de 1920, la Ley 15 de 1923, la Ley 48 de 1924, la Ley 15 de 1925 y la Ley 79 de 1926³ particularmente, pilares normativos para definir y administrar la protección y asistencia de los niños-menores. Así pues, la minoridad es una condición irreductible a su dimensión legal-etaria (la incapacidad y la inimputabilidad por ser menor de edad), ya que sus contenidos discursivos inscriben a los niños-menores tanto en el eje delincuente/abandonado como en el eje criminalidad/mortalidad infantil. En este sentido, se entroncan discursos y realidades diversas que hacen posible la construcción de aquello que Boltanski (1982) denomina tipología social, como resultado de la convergencia de múltiples discursos que cobran sentido en un contexto político-histórico particular, permitiendo la emergencia de nuevas categorías en la división social establecida en una sociedad determinada. En la trama de esta tipología social, diversos actores, pertenecientes a diferentes campos, buscaron proponer una nueva división de la vida social en la que se incluyera al niño como un actor particular, diferente del adulto, con unas características y unas prerrogativas jurídicas y políticas especiales que se tejieron en las dinámicas institucionales de la tutela pública destinada a “proteger” la infancia pobre, abandonada y delincuente.

3 La Ley 98 de 1920 “Por la cual se crean Juzgados y Casas de Reforma y Corrección para menores”; Ley 15 de 1923 “sobre Casas de Menores y Escuelas de Trabajo”; Ley 48 de 1924 Sobre protección a la infancia; Ley 15 de 1925 “Sobre Higiene Social y Asistencia Pública”; Ley 79 de 1926 sobre “Asistencia de Menores y Escuela de Trabajo”.

Si bien los estudios sobre la historia social de la infancia durante las primeras décadas en Colombia han tenido un creciente desarrollo en diversos campos como la pedagogía y la asistencia social, en diálogo interdisciplinario con investigaciones latinoamericanas⁴, el tema de la minoridad ha sido poco explorado⁵; de allí el interés por estudiar sus dinámicas locales y sus posibles conexiones con los discursos jurídicos y políticos que en la época apostaban por la constitución de un Estado moderno. En el contexto latinoamericano, estudios en Brasil y Argentina (por ejemplo, Vianna 1999, Rizzini 2011, Stagno 2009, Zapiola 2007, 2010, Cosse 2011), han aportado conocimiento significativo sobre la construcción social de la minoridad en las primeras décadas del siglo XX, especialmente porque destacan las tensiones entre las condiciones deseadas/reglamentadas y las condiciones reales de los estados para dar cuenta de la protección y asistencia (del control social) de los niños-menores.

Al respecto, es pertinente destacar las afirmaciones de Zapiola (2007, 2010), a propósito de la intervención de la niñez en Argentina entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sus estudios permiten constatar que la minoridad no puede reducirse a un análisis del sistema jurídico-penal —análisis que ha caracterizado a la mayoría de los trabajos sobre la minoridad en el continente—, pues la misma expresa una heterogeneidad social, política, ideológica y profesional que puso en escena diversos agentes y maneras de concebir la relación Estado-niñez-pobreza. En este orden, es posible entender por qué el juez de menores se instalaba en un lugar casi omnímodo de decisión, ya que la categoría “menor” cobijaba una serie de condiciones y situaciones, no vinculadas exclusivamente al orden estrictamente penal. Así las cosas, la dimensión jurídica no se posiciona de forma autónoma en la emergencia de la minoridad como categoría social; esta se resignifica en el ritmo de los debates y de los contextos institucionales y políticos, con repertorios discursivos emanados de diferentes sectores del Estado, de la Iglesia, de la filantropía, de la medicina, de la educación, etc.

Estudiar la construcción social de la minoridad invita entonces a examinar el orden de las acciones y de las prácticas, y con ello acercarse a las maneras como los diversos sujetos e instancias institucionales gestionaron las intervenciones para ese heterogéneo grupo de menores. La principal fuente utilizada fue la prensa —particularmente de Bogotá (*El Tiempo*) y de Cali (*Relator*)—, que permitió abordar el transcurrir tanto de los juzgados como de las casas de corrección. Infortunadamente no fue posible consultar documentos de los propios juzgados, casas correccionales y granjas agrícolas, debido principalmente al difícil acceso a los mismos (algunos inclusive no existen como en el caso de Cali). Por lo tanto, se hará hincapié en las noticias correspondientes a las transcripciones de las sesiones de la Cámara de Representantes, a las disertaciones y opiniones de personas ilustres de la época, así como a los informes de los funcionarios especialistas acerca de las situaciones y necesidades de los establecimientos.

4 Pueden referenciarse, por ejemplo, Muñoz y Pachón (1991, 1996), Sáenz, Saldarriaga y Ospina (1997), y Rodríguez y Mannarelli (2007).

5 En la revisión bibliográfica fue posible encontrar dos trabajos de investigación (Valencia 2007 y Mancera 2011) que tuvieron dentro de sus intereses abordar aspectos jurídicos y judiciales en la emergencia de los “menores” en el Valle del Cauca y Bogotá, respectivamente. Estos estudios ofrecieron pistas para la revisión documental de la investigación que fundamenta este artículo.

Es pertinente señalar que las secciones editoriales de la prensa y columnas de opinión ejercieron presión para el desarrollo de las iniciativas relacionadas con la infancia, especialmente con los menores.

1. Los juzgados de menores

La amplia potestad otorgada por la Ley 98 de 1920 al juez de menores para decidir el destino institucional de los niños-menores no solo fue avalada y laureada en el seno de los *defensores de la infancia*, sino también muy criticada y cuestionada. Había en el fondo un terreno fértil de debate ideológico (de disputas y alianzas) en torno a si esta instancia institucional era la apropiada para canalizar gran parte de los asuntos y problemas de la niñez en el país. Los argumentos predominantes expresaban un malestar con el sistema penal colombiano y una urgencia en el desarrollo de una ley perentoria que pudiera posicionarse a la altura de los tiempos modernos que dictaminara reglas para “legislar sobre menores, santificar el alma del ciudadano futuro y limpiarla de toda mancha o vicio”⁶.

Los niños de la minoridad se convierten en un asunto importante, ya que fragiliza el proyecto político regenerador, a partir del cual se buscaba erigir un Estado-nación. Se hace evidente una sensibilidad social sobre la niñez que enfatizaba situaciones críticas, de las que se destaca con fuerza la *mortalidad infantil*, asociadas a las precarias condiciones de higiene, generando así alocuciones venidas de personas notables de la política, de la beneficencia y del derecho, interpellando la necesidad de la “protección infantil”. Agustín Nieto Caballero, escritor, educador y defensor permanente de la infancia, desde tiempo atrás ya venía solicitando al “elevado espíritu filantrópico” de la capital, una coordinación de las “obras protectoras” que se encontraban dispersas y según él con escasa eficacia:

Todos vosotros (...) habéis visto los infelices chiquillos que vagan por las calles exhibiendo desnudez y miseria. Los habéis visto también, de noche, amontonados en los quicios de las puertas, en las vecindades mismas de las inspecciones de policía (...) Las criaturas desvalidas cuya vida nos aprieta el corazón, son más desdichadas de lo que su misma apariencia miserable parece relatarnos. Nos apiadamos de ellas porque sienten frío, y son más dignas de lástima por los vicios que pesan sobre su débil estructura: han aprendido a mentir y a robar, y saben ya de abyectas degeneraciones. Debían ser los renuevos de la raza y son sus desechos (...) Nuestro sentimiento compasivo puede ir más lejos todavía: multitud de estos seres que se inician en la vida por oscuros caminos —y sin más guía que el vicio— son pervertidos y explotados por sus mismos padres”. Sólo orientándose por una “causa común”, “¿Cuántos seres salvaríamos así, para el hogar sano, para la ciudad alegre, para la patria próspera! (*El Tiempo*, agosto 22 de 1922: Por la infancia desamparada).

Frente a demandas de orden institucional y político, una sensibilidad jurídica (Geertz 1994) sobre la niñez se hace evidente, sobre todo porque el asunto de la delincuencia infantil se instala como situación límite que degrada el orden social y la moral cristiana. Así las cosas, los niños categorizados como *menores*

6 *El Tiempo*, octubre 22 de 1920: Cámara.

demarcan no sólo una labor reeducativa sino correctiva, que implica reorganizar las instituciones y agentes encargados de su gestión. Dicha reorganización viene a configurarse en una legislación de menores en América Latina durante las primeras décadas del siglo XX, la cual determina como espacio institucional privilegiado los *tribunales o juzgados de menores*, que bajo el lema de defensa legítima del Estado y la sociedad justificaba una protección o “salvación” de este sector de la niñez.

En la revisión de prensa es posible hacer una aproximación a los debates que se dieron en las esferas del gobierno (en ese entonces bajo la presidencia de Marco Fidel Suárez). El periódico *El Tiempo*, que en la época registraba los debates de la Cámara de Representantes —casi todos orientados a la situación de la capital—, deja ver las discusiones alrededor de la creación de los tribunales infantiles en todo el país, discusiones que expresan opiniones encontradas y que remiten finalmente a una dimensión representacional de la infancia con relación al mundo adulto. Así, se aprecian por lo menos tres opiniones que se tensan a lo largo de los debates hasta la aprobación de la ley. En los registros que el periódico hace de las sesiones del segundo debate, es posible observar estas opiniones:

Una de ellas defiende la idea de un tribunal infantil con principios de ciencia penal, preocupado por la prevención de la criminalidad infantil. Se defiende así la creación de una jurisdicción especial para menores. Justifica el trabajo conjunto de especialistas, en este caso, jueces y médicos, ya que “permitiría conocer la naturaleza del niño para deducir de ella la sanción que deba aplicársele”. En la opinión del ministro de gobierno:

Lo que busca el proyecto es sustraer al niño de los procedimientos embarazosos, que puedan perjudicarlo, basado en que no puede ser objeto de delito (...) pues en materias civiles las leyes declaran a los menores de 14 años absolutamente incapaces para la celebración de obligaciones, con cuanta mayor razón es aceptable este principio al referirse al ramo penalógico (*El Tiempo*, octubre 30 de 1920: Cámara, sesión de la tarde).

La otra insiste en que la ley tenga una orientación educativa, que pasa por el reconocimiento del medio social. Así lo expresa el representante Anzola:

El Tribunal de Menores o Tribunal Infantil, que fue el nombre que se le dio en los Estados Unidos, donde tuvo nacimiento, tiene por objeto no el de enviar a los niños a las prisiones, sino el de educarlos, el de prevenir su corrupción, el de modificarlos. Para esto se necesita estudiar el medio social en que viven, sus antecedentes, los antecedentes sociales y biológicos de sus padres, en fin, cuanto se relacione con la personalidad moral y física del niño, las taras, las degeneraciones y demás factores que lo puedan afectar (*El Tiempo*, octubre 28 de 1920: Sesión Cámara).

La última no ve necesario crear una jurisdicción especial para menores, defendiendo en cambio la intervención de jueces ordinarios, asesorados por un médico y un sacerdote. Así lo expresa la redacción del periódico:

El representante Mantilla no cree necesario que para los delitos infantiles se cree una jurisprudencia especial, considera conveniente que sean los jueces ordinarios

quienes deban conocer de dichos negocios, por cuerda separada y asesorados por un médico y un sacerdote. Así, propone una modificación al artículo 1 del proyecto⁷ (*El Tiempo*, octubre 28 de 1920: Sesión Cámara).

Sin embargo, en las discusiones y exposiciones de antecedentes o motivos de esta ley, la opinión predominante es aquella que busca una combinación de la intervención educativa con la intervención judicial, justificada en nombre de una moralización a ser recuperada en la vida del menor, una vez transite por los juzgados y por sus servicios. Por ejemplo, en la presentación que la Comisión de Legislación Penal hace el 22 de octubre de 1920, se expone:

No tenemos para qué entrar en análisis de las múltiples causas que han determinado una mayor criminalidad en los tiempos que alcanzamos. Bástanos anotar que entre nosotros la delincuencia infantil asume caracteres inquietantes que preocupan con razón a sociólogos y moralistas. ¿No se han visto casos de niños impúberes acusados de homicidio, reos de atentados contra la propiedad y responsables de delitos graves contra la moral pública? Aún es quizá tiempo de poner cortapisas al mal y de prevenir sus fatales proyecciones sobre nuestro desarrollo colectivo (...) Pensando tal vez en estos arduos problemas, el Sr. Ministro de Gobierno, autor del proyecto, propone que en los juicios contra menores, el Magistrado que se crea por esta Ley tendrá siempre presente que se trata no tanto de castigar culpas cuanto de formar el sentido moral del niño por los medios que da la educación, entre los cuales puede figurar el castigo; por eso mismo dispone el proyecto que el veredicto del Tribunal sea considerado como un proceso educativo y no como una condena criminal que envuelva inhabilitación presente o futura e materias civiles o de otro orden (...) (*El Tiempo*, octubre 22 de 1920: Sesión Cámara).

La puesta en marcha de los juzgados, o mejor, del juzgado de menores de la capital —el primero en instalarse y al que se le dio mayor esfuerzo institucional a diferencia del de Cali—, deja ver que la eficacia administrativa y simbólica de aquello que Donzelot denomina "complejo tutelar" (1998) no fue un proceso lineal y ascendente, en camino hacia la deseada perfección de los dispositivos judiciales y asistenciales de intervención. Al contrario, las tensiones fueron permanentes, tanto por la carencia de los recursos como por las cualidades profesionales y personales de quienes estaban a cargo de los juzgados. Los impulsos jurídicos de innovación en la asistencia y protección de la infancia por parte de sus precursores políticos e intelectuales, se confrontaban no sólo con un panorama diferenciado de agentes y discursos a veces desligados, a veces incongruentes entre sí, sino también con unas condiciones financieras y edilicias insuficientes o precarias para llevar a cabo tamaña empresa *regeneradora* de la infancia abandonada/delincuente.

La idoneidad del juez de menores y de la gestión en el juzgado fue asunto de crítica y debate en la prensa. Es significativo, por ejemplo, el cruce de palabras entre el jurista José Arturo Andrade y el entonces juez de menores Nepomuceno

7 Art. 1: "Los menores de diez y siete años y mayores de siete, que ejecuten actos definidos por el Código Penal como delitos, o castigados por el Código de Policía como infracciones, quedan sometidos a la jurisdicción de un funcionario especial, que se denominará juez de menores, y sustraídos a la acción de los sistemas de investigación y de penalidad aplicados a los mayores de edad, en cuanto se opongan a las disposiciones de esta ley" (Colombia 1989 [1920]).

Bernal Méndez. El primero hace una suerte de denuncia, justo en la coyuntura de nombrar a un nuevo juez de menores y la hace recordando la misión inicial del juzgado y el trabajo arduo de discusión del contenido de la Ley 98 de 1920:

Porque el legislador afrontó de lleno la cuestión, y sentó de una vez el principio que para los delincuentes comprendidos entre los siete y los diez y siete años no existía propiamente un sistema punitivo sino un proceso de educación, basado en el estudio de las posibles anormalidades del pequeño culpable, en el que asignaba toda la labor de reforma al tratamiento pedagógico y no a la eficacia de la pena (*El Tiempo*, julio 21 de 1925: Ante el fracaso del Juzgado de menores).

Enseguida amplía esta situación al señalar que los gastos onerosos “sin honra ni provecho”, ascienden a \$65.000. Trae la opinión de otro candidato a ocupar el cargo de juez de menores⁸, para reforzar cómo esta “novísima institución está muy lejos de lo establecido en la ley:

No obstante fue transcurriendo el tiempo sin que aquella novísima institución comenzase a dar sus frutos, y ya, desde el tribunal superior de Bogotá, nos propusimos seguir de cerca sus trabajos cuya lentitud y poco brillo atribuimos a falta de preparación de los encargados del juzgado. Al acercarse una nueva elección pusimos de nuestra parte cuanto fue posible por lograr, aunque sin éxito, que fuera a esa oficina un especialista en la materia (...) Cuando en meses pasados fue elegido el juez de menores el Dr. Miguel Aguilera, renació en nosotros la lejana ilusión de que aquella entidad viniera ahora sí a cumplir la plenitud de sus fines, porque el designado unía a sus claros talentos y a su entusiasmo por la obra, una preparación cuidadosa metódica y completa (...) pero el Dr. Aguilera, consciente de la responsabilidad que iba a echar sobre sus hombros, no quiso decidir su aceptación sin estudio previo, del que sacó la triste convicción de que el juzgado de menores es, hoy por hoy, una institución inútil, y así lo declaró al Tribunal en su excusa en la que llegó a esta penosa conclusión, que coincide con lo que nosotros hemos expuesto en estas líneas: En cuatro años de presupuesto de gastos del juzgado no ha servido sino para confortar el ocio amable de un juez sin proceso, de un médico sin pacientes y sin drogas, y de cuatro empleados más que ven discurrir los días bajo la paz de un silencio costoso (...) (*El Tiempo*, julio 21 de 1925: Ante el fracaso del Juzgado de menores).

Así las cosas, le exige al Congreso de la República que se ocupe de este problema, no sólo para controlar que los empleados devenguen “sueldo sin trabajo”, sino también para frenar las graves consecuencias del mal manejo del juzgado, que se ve reflejado en “el aumento indiscutido de la criminalidad infantil de la que dan fe las estadísticas y los funcionarios públicos que conocen de ella”. Anota además la falta de criterios en lo que atañe a la aplicación de la Ley 98 de 1920, especialmente por la ausencia de juzgados en otras ciudades del país, pues hasta la fecha sólo funcionan dos, uno en Bogotá y otro en Medellín, de tal manera que en estas otras ciudades a los niños “se les sujeta al código penal y a las cárceles comunes”. Introduce finalmente como propuesta para paliar el “fracaso del juzgado de menores”, crear las casas de reforma que ya funcionan en Medellín: “La casa de reforma es el primer paso para la transformación del pequeño delincuente; pero una casa de reforma que lo sea realmente, mediante

⁸ Miguel Aguilera, quien no acepta, siendo reelegido Nepomuceno Bernal.

los esfuerzos aunados del sacerdote, el médico y del maestro”. Es necesario recordar que para el año de 1923 ya se había aprobado la Ley 15 de 1923 sobre Casas de Menores y Escuelas de Trabajo, que vendría a ser una propuesta de reforma o ampliación de la Ley 98 de 1920, la cual —según las voces de algunos defensores de los niños— presentaba serios problemas en sus establecimientos de destino de los menores.

Como respuesta a esta “elegía”, el juez Nepomuceno Bernal responde en una carta dirigida al director de *El Tiempo*, con fecha de julio 23 de 1925 (*El Tiempo*, julio 28 de 1925: Sobre el juzgado de menores). En esta carta, el juez acepta la difícil situación y dice que en los cuatro años el trabajo en el juzgado ha sido “nominal”, mientras no haya médicos y sacerdotes y jueces en cada casa, mientras no haya espíritu de compromiso de reforma y no existan preceptos pedagógicos que inspiren la labor correctiva. Trae a colación las palabras de posesión como juez ante el Tribunal Superior, para afirmar su serio compromiso con el juzgado de menores, proponiendo un decreto complementario a la Ley 98 de 1920 para reorganizar las casas de corrección, retirándolas de la dirección general de prisiones y así “cumplir su misión educativa”, dotándolas también de recursos necesarios para su funcionamiento. No admite la inutilidad del juzgado sobre lo que ha corrido de su primera gestión y anota que “diariamente se presentan alrededor de treinta casos relacionados con muchachos que sería sencillamente cruel enrolosarlos con los criminales comunes” (*El Tiempo*, julio 28 de 1925).

Cabe destacar también que las críticas a la figura del juzgado y del juez de menores no sólo se presentaron en el ámbito jurídico. El doctor Jorge Bejarano, miembro fundador de la Sociedad de Pediatría e impulsor de propuestas orientadas a la asistencia social de los niños, también fue un crítico importante de este modelo de atención y protección de la infancia pobre:

Efectivamente, en los cuatro años de su funcionamiento, el juzgado de menores ha correspondido a alguno de los fines con que soñaron los legisladores de 1920? La delincuencia infantil puede tener por correctivo el hecho de que haya un funcionario que de oficio se dedique a la investigación de los delitos o infracciones que se imputan al menor? Los años que van corridos desde que se abrió el juzgado de menores y su resultado nulo en cuanto a sus efectos, están pregonando mejor que todo la inutilidad de esta institución, porque nada más erróneo que tratar de impedir la delincuencia infantil por este viejo sistema de papeleos y de jueces que sólo pueden llegar al cabo de unos cuantos años a coleccionar expedientes inútiles y gruesas capas de polvo. Juzgado de menores y escuela para anormales —que esto es en realidad lo que necesitan los niños— son cosas que se excluyen y repugnan (*El Tiempo*, mayo 22 de 1925: El juzgado de menores).

La situación social de la niñez en la ciudad de Cali no era diferente del contexto de la capital, aunque los procesos de implementación y/o ejecución de espacios y programas de protección eran más expeditos en Bogotá. Respecto de la etapa de la modernización social y de la evolución demográfica en la que se encontraba Colombia y la manera como esto afectaba a la niñez de la época, lo más dicente son los niveles de mortalidad infantil y la situación de desprotección en la que se encontraba esta población, en un contexto en el que no había la suficiente delimitación de funciones en las burocracias estatales como para que hubiera instituciones especializadas en la niñez, exceptuando a la escuela,

que tampoco cubría a toda la población menor de edad ni satisfacía todas sus necesidades. Es diciente una nota del periódico *Relator* de Cali, mostrando cifras alarmantes de la mortalidad infantil en la ciudad, exigiendo así una intervención de las autoridades oficiales de higiene, como “lucha de auténtico y positivo nacionalismo”, pues “los niños son futuros destinos de la raza, la patria y la cultura universal”. Por lo tanto, dice la misma noticia, “Es inconcebible que los niños mueran sin defensa, entregadas sus vidas frágiles a la fatalidad de nuestra indolencia y el abandono social” (*Relator*, 24 de marzo de 1926: Lo palpitante: la mortalidad infantil).

Por otro lado, la situación de la delincuencia era asunto que se discutía en las instancias políticas y jurídicas. En el Valle del Cauca, para el año de 1923, la Asamblea Departamental (desde lineamientos de la nación) establece la creación de un Juzgado de Menores en Cali, definiendo la manera de atender de la forma más conveniente a los menores que habían alcanzado a entrar en la “senda del crimen”. Se sustenta esta necesidad de la siguiente manera:

Legislar sobre esta cuestión es una exigencia imperativa, categórica, de la sociedad. Que no se siga confundiendo por motivos baladíes, con pretextos fútiles, en las mazmorras pestilentes y sombrías, a los niños que cometen faltas o que delinquen, cuando los grandes malhechores a la patria y los ladrones de alto bordo gozan de inmunidad y se les honra con los más altos puestos! Que se clausuren todas esas normas de impiedad [impiedad] y de injusticia, para evitar así, en parte, el contagio de la criminalidad; y en consecuencia, que se exhume aquel proyecto salvador y se haga de él una magnífica realidad: eso pedimos a los señores del pueblo⁹ (*Relator*, marzo 12 de 1923: Casa de reforma y corrección de menores. Informe de la Asamblea Departamental).

No obstante, esta aprobación sólo tomó forma quince años después, en 1938. Este proceso estuvo lleno de altibajos y se caracterizó por la falta de claridad que se tenía en materia de menores delincuentes y en el “trato especial” en el que tanto se insistía.

Entre tanto, y hasta la efectividad de la implementación de un juzgado especial en la ciudad, las discusiones públicas giraban en torno a las delimitaciones jurídicas y judiciales entre los menores y los adultos. Por ejemplo, el Juzgado 2°. Superior plantea una serie de inquietudes al Ministerio de Gobierno en las que se señala si es necesario separar a los delincuentes menores de edad de los demás, ajustándose a normas especiales, dictaminadas por tribunales especiales. El Ministro de Gobierno afirma que los menores deben ser “aislados” de los demás criminales, pues “la infancia se presta a la cura moral, cuyos medios han multiplicado en el curso de este siglo los maravillosos rasgos de caridad privada” (*Relator*, marzo 23 de 1924); así pues, la responsabilidad de los menores debe adoptarse con normas especiales.

Por otro lado, el Editorial de *Relator* del 11 de marzo de 1927 hace un llamado a la Asamblea Departamental sobre el asunto de la casa de reforma y corrección

9 Es pertinente decir que dos años atrás el diputado del Círculo Electoral de Palmira, Tulio Raffo, había presentado un proyecto de ordenanza sobre el asunto, el cual pasó en primer debate y se quedó en Comisión.

de menores, pues aunque en la Ley 98 de 1920 (artículos 30 y 31) se facultó a los departamentos para fundar este tipo de establecimientos en su capital, haciéndose cargo la Nación de su sostenimiento, aún no había uno en el Valle, y se seguía aplicando la justicia con métodos “rudimentarios y perniciosos (...) antes de castigar, tienen los gobiernos el deber indeclinable de educar”¹⁰ (*Relator*, 11 de marzo de 1927).

A tan solo seis meses de la inauguración, el Ministerio de Gobierno suspende el Juzgado de Menores de Cali, el cual, con tan poco tiempo de funcionamiento, ya tenía 200 expedientes con toda clase de delitos cometidos por menores de edad, y que se habían distribuido a la Alcaldía, al Juzgado Quinto de Policía y a la Comandancia del mismo cuerpo. No se conocieron las razones del gobierno para tomar tal medida, lo cual evidencia el largo período de tiempo entre la promulgación de la Ley 98 de 1920, la resolución de la Asamblea Departamental en 1923 y la verdadera implementación de los Juzgados en Cali, que será en 1938 (*Relator*, octubre 24 de 1938: El Juzgado de Menores de Cali fue suspendido).

Habría entonces pugnas en torno a la forma de concebir la intervención, emanadas de una tensión en las formas de clasificar la infancia pobre, es decir, se plantea en la arena política el dilema de legitimar la corrección desde estrategias educativas o desde estrategias punitivas. Todo ello en un espacio político y financiero precario en sus alcances desde el punto de vista de la legislación vigente de la época.

2. Los establecimientos de corrección y reforma

Si por un lado la prensa registró críticas y denuncias alrededor de los sujetos institucionales encargados de los juzgados de menores, por otro lado, fue notoria la visibilización de las condiciones y problemas de los establecimientos de destino de los menores en el país, como la Casa Correccional de Paiba y la Casa del Buen Pastor en Bogotá¹¹. La prensa hace pública una serie de denuncias sobre el funcionamiento de estos lugares de destino de la infancia pobre, en un contexto jurídico que intentaba clarificar el papel de la legislación infantil en la atención de las situaciones irregulares.

La cárcel de Paiba se torna punto de comparación con otras correccionales del país, como El Buen Pastor y la Casa-Correccional de Medellín. De esta última, creada en 1914, se dice que es un modelo a seguir por su pedagogía de “escuela-taller”, y que sería la base de las llamadas *granjas agrícolas*. Así, lo afirma el doctor Jorge Bejarano, en la misma nota de prensa en que hace la crítica al juzgado de menores:

10 Hay que recordar que en 1926 se había aprobado la Ley 79 sobre Asistencia de Menores y Escuela de Trabajo.

11 De acuerdo a la tesis de Evangelista Quintana (1936), para la época también se habían creado otras casas en Manizales, Bucaramanga, Popayán. Para Cali, anota que si bien se expidió la Ordenanza 48 de 1929, estableciendo la casa de menores y escuela de trabajo, hasta la fecha no se había creado, “a pesar de los continuos clamores de la prensa y de la sociedad que piden se salve la niñez abandonada o delincuente y se liberte a Cali de esa mísera pocilga en donde se encierra al menor delincuente” (1936, 151-153).

Basta comparar los resultados de la casa de corrección de aquí con los obtenidos en Medellín, para decir en términos más claros que el dinero que se ha invertidos en cuatro años de juzgado de menores pudo haberse dedicado siquiera fuera a la adquisición de elementos para convertir en escuela-taller esa oprobiosa prisión, donde tantos niños encuentran su corrupción moral (...) la casa-reformatorio de Medellín brinda desde hace muchos años los más óptimos frutos. A ella han entrado ejemplares criminales no superados por los célebres muchachos de Chicago, y sin embargo hoy día esos mismos monstruos morales no pueden ser aventajados por el niño más normal y equilibrado. Y todo esto lo han obtenido sin necesidad de jueces, con sólo buena voluntad de un grupo de ciudadanos a quienes no ha sido indiferente la suerte de esos anormales (*El Tiempo*, mayo 22 de 1925: El juzgado de menores).

2.1 La Casa Correccional de Paiba en Bogotá. Modelo cuestionado

Pachón (2007) afirma que la Casa Correccional de Paiba, regida por las Hermanas de la Caridad, fue creada a comienzos del siglo XX en el año 1905. Frente al crecimiento de la “delincuencia infantil” en los años veinte, que trae consigo el aumento de la población interna en esta casa, la situación de esta correccional es tan problemática que genera todo un cuestionamiento sobre *el sistema correccional* de un modo general. Aunque este cuestionamiento es más notorio en la prensa, la academia jurídica nacional también se posiciona al respecto, justamente para contrastar el “espíritu de la ley” con las condiciones reales de aplicación. Por ejemplo, la tesis en derecho de Julio Pardo (1923) sobre la Casa Correccional de Paiba afirma que:

La casa de corrección de Paiba, destinada a alojar en su seno a todos los pequeños delincuentes, es perfectamente inadecuada para lograr una educación, siquiera mediana, de los que allí ingresan.

El local es muy defectuoso, sumamente pequeño para contener el gran número de correccionales que se envían, y sin condiciones de ninguna clase para el efecto. La instrucción que se da a los menores es bajo todos los aspectos deficiente: se reduce a las más elementales nociones de doctrina cristiana, se les enseña a balbucir las oraciones más frecuentes y se pretende enseñarles a leer y escribir (...) No se conocen los maestros especialistas y son las hermanas las encargadas de esta enseñanza absolutamente rudimentaria e ineficaz (1923, 58).

La prensa canaliza diversas voces, entre las que se destacan fundamentalmente las de los especialistas en derecho y las de los médicos, expresando así el peso discursivo que tienen ambos saberes en la construcción social de la minoridad. Desde el saber médico, es significativo el diagnóstico que los doctores Jorge Bejarano y Roberto San Martín hacen para la Sociedad de Pediatría, estudiando detenidamente la situación de esta casa correccional, a partir de su visita a dicho establecimiento. Según ellos, este establecimiento alberga más de 250 niños, conviviendo en pésimas condiciones higiénicas y con una división del espacio que no corresponde a una función clara. Los baños o “excusados” hacen la “atmósfera insoportable”, que puede “tomarse como una de las causas que hacen en el personal de Paiba, más frecuentes los casos de fiebre tifoidea”. En cuanto a la pedagogía implementada, los doctores indican que el cuidado está bajo la

responsabilidad de las Hermanas de la Caridad a las cuales no hay quien pueda “aventajarlas en orden de aseo, manejo escrupuloso de dinero y distribución de ordenanzas de las cosas”. Sin embargo:

(...) creemos no hacer censura, sino un estudio profundo del problema, proclamando la necesidad de que establecimientos de esta índole no estén bajo la dirección de religiosas que contemplan la vida desde aspecto[s] muy distintos a lo que ella es en realidad. En efecto, todas ellas suelen tener el concepto de que esos niños son en verdad criminales a quienes nada salvará de sus inclinaciones, y en este convencimiento se aplican ahí castigos que están reñidos con la naturaleza del niño y se les pone bajo la férula de un maestro que no tiene por qué conocer la naturaleza enferma del niño anormal. Hay pues dentro del establecimiento, lugares como el brete, donde se encierra por muchas horas a los insubordinados o culpables de faltas graves (*El Tiempo*, diciembre 12 de 1923: La situación de la cárcel de menores en Paiba. Estado de ese establecimiento).

Se critica así, la imperfección del sistema correccional, pues sólo retiene al menor sin que ello implique un provecho moral. Se plantea la necesidad de conocer las condiciones sociales y el medio de estos niños y “adolescentes” y ello implica un cambio que considere una especialización de saberes, siendo fundamental el pedagógico y el médico. Una reorganización del funcionamiento de la Casa de Paiba, en estos términos, permitiría saber por qué la “frecuencia” de la delincuencia infantil ha aumentado hasta el momento de la entrega del informe. Así queda planteado en la misma noticia: “(...) el año de 1908, llega apenas a 66 delincuentes; 1909 cuenta con 223, 1910, 331 (...) 1922, 746 y el primer semestre de 1923 cuenta ya con 454 niños que han pasado por la cárcel de Paiba” (*El Tiempo*, diciembre 12 de 1923). Por tal razón, enfatizan la necesidad de que la jurisprudencia infantil se implemente con un sentido pedagógico y no punitivo para hacer frente a esta creciente criminalidad. Para la fecha de este informe, ya se había expedido la ley que reorganizaría las casas de reforma y corrección, contempladas en la Ley 98 de 1920; se trata de la Ley 15 de 1923, invocada en el informe de estos médicos como mecanismo apropiado y urgente para enfrentar y minimizar estas cifras¹².

Las orientaciones sugeridas por los médicos constituyen una clara expresión de cómo estos fueron incorporándose estructuralmente al ámbito de la asistencia pública, tal como lo evidencia Castro (2012), pero también por su importante papel en enfatizar los aspectos educativos y no punitivos de las casas correccionales. Emerge pues, una participación de los médicos en las decisiones jurídicas y no sólo médicas sobre la protección de la niñez. El doctor Jorge Bejarano, al igual que otras figuras destacadas de la “defensa de la infancia”, propone unificar esfuerzos para modernizar la atención, evaluando las intervenciones jurídicas y enfatizando la necesidad de que el juez de menores se asesore de la visión científica del médico para decidir el tipo de tutela.

12 En debates siguientes de la Asamblea, se buscan soluciones financieras. Por ejemplo, se discute “el proyecto de ordenanza que dispone la ampliación de la Casa de correccionales del Buen Pastor”. Un miembro de la Comisión quien visitó las instalaciones “(...) pone de manifiesto el estado alarmante en que ella se encuentra”, aprobándose para la ampliación de la obra \$1.500; el proyecto fue aprobado (*El Tiempo*, abril 11 de 1920).

Desde el campo jurídico, el juez de menores Nepomuceno Bernal rinde ante la Cámara y el ministro de Gobierno, un informe sobre el Juzgado de menores y la Casa de corrección de Paiba (*El Tiempo*, julio 24 de 1926: El juzgado de menores y la casa de corrección de Paiba). En este informe se explica la situación de la cárcel de Paiba, en un intento de resaltar el buen funcionamiento de la cárcel en correspondencia con la Ley 98 de 1920. Menciona la organización del juzgado, los funcionarios a cargo, el médico que asiste a los internos y se refiere en general a los “medios eficaces para obtener el fin práctico de moralidad y prevención del delito entre menores”. Este juez sustenta la debida organización del juzgado de menores con los registros que dan cuenta de la cantidad de menores y del delito asignado. Vale la pena transcribir uno de los cuadros (Tabla 1) para mostrar cierto esfuerzo de rigor estadístico y científico del juez, recordando que poco tiempo atrás había sido fuertemente criticado por su trabajo en el juzgado de menores¹³:

Tabla 1. “Cuadro que manifiesta el movimiento de los asuntos ventilados por el juzgado de menores del 1 de julio de 1925 al 1 de julio de 1926”

Delitos	Hombres	Mujeres
Hurto	220	60
Heridas	58	14
Robo	33	5
Daño en cosa ajena	21	2
Abuso de confianza	22	3
Vagancia	47	5
Maltratos	5	3
Homicidio	3	1
Estupro	4	0
Varios delitos	15	1
Estafa	6	3
Fuerza y violencia	2	0
Falsedad y estafa	3	0
Fuga del hogar	8	18
Hurto de ganado mayor	2	0
Sedución	1	1
Prostitución	0	13
Corrupción	5	3
Riña	4	1
Abandono	17	0
Ultrajes	6	3
Total	482	136

Fuente: *El Tiempo*, julio 24 de 1926: El juzgado de menores y la Casa de Corrección de Paiba.

13 Sería muy pertinente, para efectos de ampliar el estudio sobre la infancia y los circuitos de protección en el país en este periodo, proyectar investigaciones alrededor de las formas como los sujetos institucionales lidian cotidianamente con los casos tipificados en la diada abandono/delinuencia, reflejado fundamentalmente en los informes y expedientes de cada niño “minorizado”.

Describe con detalles cómo funciona el juzgado de menores desde lo administrativo (división del trabajo, funcionarios disponibles, estadísticas realizadas relativas a los tipos de delitos y al estado moral, cultural, físico del menor, etc.), hasta la realización de visitas semanales a los establecimientos que hacen parte del circuito de atención, con el objetivo de valorar las condiciones y el comportamiento de los menores, para determinar la continuidad o la terminación de la reclusión. Menciona que se reemplazaron los calabozos y bretes que funcionaban en la casa correccional de Paiba.

Sobre la Casa de Corrección El Buen Pastor, el juez menciona que allí son conducidas las mujeres menores de 17 años que necesitan ser recluidas, de acuerdo al inciso e de la Ley 98 de 1920. Se lamenta de las condiciones de alojamiento de la institución, aunque reconoce que es una ganancia

“haber logrado mediante el apego eficaz de ese ministerio, el que las menores recluidas puedan disponer, como en efecto disponen, hoy del servicio de tendidos con garantías higiénicas y que al mismo tiempo permanezcan siempre separadas de las presas que en la cárcel de El Buen Pastor mantienen los tribunales ordinarios, las que generalmente son gentes de las peores condiciones morales” (*El Tiempo*, julio 24 de 1926).

Se destaca también el papel de las religiosas de El Buen Pastor, quienes han dividido a las “recluidas”, en función de sus comportamientos y buenos o malos hábitos. Son así tres secciones: una dispuesta en el establecimiento particular de Santa Eufrasia; la otra forma un grupo de penitentes que permanecen en el convento, haciendo trabajo doméstico; y la última, las “recluidas ordinarias” que se encuentran en condiciones de aislamiento, lejos de las menores.

Se expresa el intento de crear condiciones especiales para los menores, diferentes a las que tienen los adultos, siendo no obstante insuficiente e incompleto; de ahí que el juez anexa a este informe un bosquejo de proyecto de ley que permita poder edificar un establecimiento para menores con todas las condiciones requeridas para la atención de ellos, según la ley.

Sobre la Casa de Corrección de Paiba, menciona el juez que se encuentran entre 80 y 90 menores recluidos. Si bien el local podía recluir hasta 200, “el juzgado se ha visto en la necesidad de hacer una selección y al mismo tiempo que se le da aplicación al artículo 17 de la Ley 98 de 1920, en relación con los distintos castigos que pueden imponerse a los menores acusados, se ha logrado establecer en la casa de corrección que solamente sean recluidos aquellos muchachos incorregibles” (*El Tiempo*, julio 24 de 1926), es decir, aquellos que por su condición individual, no tienen otra manera de reforma moral, que la separación total de su medio social y familiar. Dice el juez que estos menores generalmente son recluidos por tiempos bastante largos, lo que podría ser útil si se pudiera capacitar en algún oficio o profesión, dándoles también nociones básicas de enseñanza primaria. Así lo menciona en el mismo informe sobre el Juzgado de menores y la casa de corrección de Paiba:

Pero acontece que en virtud de los escasos recursos que se han apropiado para el servicio de esta, los menores recluidos tan solo reciben muy ligeros rudimentos de enseñanza, y en cuanto a oficios, solo se dedican a laborar el fique o a aprender nociones de zapatería, en un taller que no cuenta con ningún instrumental, y que ha sido establecido allí por cuenta particular de las hermanas directoras de la casa (*El Tiempo*, julio 24 de 1926).

Continúa el mismo informe describiendo la forma como se organiza esta casa, la cual se encuentra a cargo de seis hermanas de la Caridad y cuatro guardianes, que también prestan servicios en cárceles comunes. Sin embargo, para el juez, este tipo de organización está muy lejos de ser competente para adelantar una misión pedagógica, a pesar de la buena voluntad de las personas encargadas. Por otro lado, “la carencia de local y elementos necesarios pone esta casa en imposibilidad absoluta para darle una organización ligeramente aceptable”. El juez plantea que es necesario contratar un pedagogo especializado, reemplazar a los guardianes por maestros graduados, con facultades para reglamentar la Casa con criterios educativos, pues los primeros “acostumbrados a dirigir presidiarios, no son las personas llamada[s] a cultivar y reformar el espíritu de los menores reclusos. Se necesita contar también con un taller manejado por técnicos para la enseñanza de carpintería, zapatería y mecánica. Finalmente, se dejaría a las hermanas como directoras internas, “materia esta sobre la cual no hay ningún reparo que hacer” (El Tiempo, julio 24 de 1926).

Los dispositivos tutelares que se ponen en juego en esta casa y en la de El Buen Pastor, no tendrían las exigencias de “institución total” tal como las configura Erving Goffman (1972), que pudieran controlar de manera sistemática el comportamiento de los reclusos, haciendo un seguimiento estricto de sus acciones. Si bien los discursos públicos de expertos en la “defensa de niños” eran decisivos en la visibilización de la cuestión social de la infancia, logrando cambios sustantivos en las legislaciones del país, los mismos no eran suficientes para lograr los cometidos de protección y asistencia.

2.2 Las casas correccionales en Cali y sus intermitencias

De la escasa información documental conseguida sobre las dinámicas institucionales en Cali, es posible percibir que el proceso de funcionamiento de establecimientos destinados a la contención y asistencia de los niños-menores tuvo un trayecto similar al de la instalación del juzgado en la ciudad. En 1922 la Cámara de Representantes sancionó el establecimiento de casas de corrección para menores y dispuso la fundación de escuelas de trabajo para la ciudad de Cali (*Relator*, septiembre 9 de 1922), lo cual vino a cristalizarse de forma intermitente mucho tiempo después, hacia finales de la década del treinta.

Los debates y las denuncias sobre cierta indeterminación espacial para atender a la niñez irregular aparecían como un asunto público que debía resolverse lo antes posible. Por ejemplo, *Relator* hace un llamado para que las autoridades organicen correccionales adecuados donde se castiguen los menores de edad, pues era recurrente encontrar menores en el manicomio de la ciudad donde tenían contacto con los otros internos. Una de las noticias expresa:

En calidad de detenidos por faltas correccionales, se encuentran en el manicomio de esta ciudad, una gran cantidad de niños, menores todos de doce años, a los que se les han encontrado objetos robados y llaves falsas. Lo que no nos parece corriente es que dichos niños estén en contacto con los demás presos, porque será para ellos una escuela de aprendizaje criminal. Ojalá las autoridades se preocuparan por la organización de una casa apropiada para los castigos correccionales de los menores

de edad. Los que actualmente se encuentran detenidos se les obliga a trabajar diariamente en desyerbas, en los alrededores del mencionado manicomio (*Relator*, septiembre 12 de 1923: Niños castigados).

Estas sensibilidades públicas de los medios y de los espacios políticos de la ciudad —como un correlato de las dinámicas nacionales— vienen a hacer explícita la necesidad de un reconocimiento de la niñez como una categoría social específica, haciendo relativamente más claras las exigencias que se elevaban al Estado en la búsqueda de un trato especial, en un contexto de discursos y acciones ambiguas y contradictorias.

Finalmente, se crea una casa correccional rural en El Queremal (municipio de Dagua), en el año 1930, que *Relator* resalta de manera positiva y grandilocuente:

Son enormes las ventajas, tanto para el departamento como para la nación, que traería consigo la fundación de esa especie de granja agrícola correccional de menores, pues al mismo tiempo que se consigue un notable mejoramiento moral y físico de los penados, mejor dicho, de los agraciados, se ensanchan los cultivos y se contribuye al robustecimiento de la economía nacional (*Relator*, julio 30 de 1930: Gran entusiasmo en El Queremal por la fundación de la casa correccional).

Para 1932, la Asamblea Departamental se compromete a crear una casa de corrección de menores en la ciudad de Cali. Mientras tanto los menores de Cali eran llevados a El Queremal, a través de recogidas masivas, dando a la ciudad la sensación de que la delincuencia urbana estaba disminuyendo. De todas formas continuaba la práctica de recluir a los menores en establecimientos de encierro para adultos. Aparte del manicomio, algunos pabellones de la cárcel, donde se asilaban locos, eran el destino de los menores delincuentes.

Los menores de edad que son detenidos, se encuentran en reunión inmediata con los dementes. En el mismo ambiente de suciedad se levantan los pobres muchachos que han sido condenados a pagar uno o dos meses de presidio. Son víctimas de la crueldad de los locos, que en momentos de exaltación, les hieren a golpes (*Redactor-Relator*, febrero 12 de 1930: Está en pésimas condiciones el pabellón de locos de la ciudad).

Bajo este contexto, la misma nota de prensa interpela la creación de una cárcel de menores, bajo la dirección de los franciscanos:

Estamos obligados a clamar para que la sociedad coadyuve en la obra trascendental en que se empeña la comunidad franciscana, quien labora por establecer en Cali una cárcel de corrección de menores. Debe fundarse para defender la niñez desamparada que se levanta en el vicio, para ser mañana carne de presidio (*Redactor-Relator*, febrero 12 de 1930).

Otra extensa crónica del mismo periódico publicada el 25 de marzo de 1935, bajo el título “Una pavorosa y horripilante visión del manicomio de Cali”, detalla aspectos cotidianos de la convivencia entre los menores, los locos y otros transgresores sociales como ladrones y “defraudadores a las rentas”. La Foto 1, que aparece en la crónica, es ilustrativa de la permanencia de adultos y niños en la también llamada “cárcel del circuito”:

Foto 1. Una imagen del Manicomio de Cali



Fuente: *Relator*, febrero 12 de 1930: Está en pésimas condiciones el pabellón de locos de la ciudad.

Para el año 1937, se anuncia la esperada inauguración de una correccional de menores en el sur de la ciudad (“en el sitio de Meléndez”). La nota describe las características edilicias del local, así como los talleres en los que ocuparán a los menores recluidos (carpintería, zapatería, cerrajería, entre otros). Al lugar serán trasladados 25 menores recluidos en el manicomio, en “condiciones de vida deplorables”. La administración de la correccional quedará a cargo de los Reverendos Padres Franciscanos, quienes son los más indicados por su “especialización y consagración”. Dice la nota que por el momento no se contratarán laicos por su falta de experiencia, aunque más adelante señala que “no se puede pensar, al menos por ahora, solicitar los servicios de expertos, dado que ello demandaría una cuantiosa erogación, pues dichos técnicos exigirían sueldos de \$300” (*Relator*, octubre 29 de 1937: Mañana se inaugurará el correccional de menores)¹⁴.

La correccional de El Queremal, cuya fundación fue anunciada con gran entusiasmo, prácticamente era declarada obsoleta cinco años más tarde, lo que demuestra que las exigencias puntuales sobre el “trato especial” que debían recibir los menores penados cambiaban tan rápido que a las instituciones del Estado les era imposible adaptarse satisfactoriamente. También se evidencia una imprecisa delimitación de funciones en cuanto a la creación de estos centros, pues en 1932 se trató de establecer esta entidad en Cali, desde la Asamblea

¹⁴ A los pocos meses de haber empezado a funcionar, la correccional de menores es criticada por *Relator* por su falta de vigilancia. Un ayudante-enfermero de la Casa Correccional de menores indicó que la seguridad del sitio no estaba garantizada, por lo que había quienes aprovechaban la situación para fugarse (mayo 18 de 1938: Falta vigilancia en la casa correccional de menores).

Departamental y, dos años más tarde, en 1934, se hizo un nuevo intento desde la Alcaldía Municipal, pero con fondos provenientes de colectas realizadas en zonas comerciales de la ciudad, cuando se suponía que la función de financiar estos centros le correspondía a la Nación. Tan débil y tan poco ágil era el Estado, y tan fuerte y tan marcado era el sincretismo de la religión y de la filantropía con el mundo de lo público, que solo con la gestión de la Comunidad Franciscana se logró la inauguración de una correccional de menores en la ciudad de Cali, siete años después de que esta orden se propusiera establecerla.

2.3 Las granjas agrícolas. Educar/moralizar por la vía del trabajo

Las llamadas granjas agrícolas se encuentran reglamentadas en diversas leyes destinadas a los niños-menores, contempladas como formas de contención y educación abocadas principalmente al aprendizaje de oficios rurales. Pedagógicamente se posicionan como modelos alternativos a las casas correccionales, cuyo carácter jurídico es más penalizante. La Ley 98 de 1920 ya perfilaba el carácter rural en algunos de sus establecimientos de destino de los niños-menores (las colonias agrícolas). En leyes posteriores, las granjas agrícolas se fueron definiendo en sus funciones, tal como puede observarse, por ejemplo, en la Ley 15 de 1923 "sobre Casas de Menores y Escuelas de Trabajo". Desde la visión reformista y correctiva, dice la Ley que se dará "mucho importancia a la enseñanza práctica de artes y oficios de reconocida utilidad" para los departamentos (Artículo 5). A la manera de las colonias o granjas agrícolas, los establecimientos estarían situados en un "campo alejado convenientemente de la ciudad", con un terreno apropiado para la educación agrícola (Artículo 6).

Estas granjas fueron fundadas en departamentos colombianos de tierra fértil, proclives a la agricultura (Tolima, Cundinamarca, Valle del Cauca, Caldas, Huila, entre otros), gracias a la colaboración de personas ilustres y filantrópicas como médicos, sacerdotes, inspectores escolares o empresarios que cedieron algunos terrenos disponibles para la implementación de huertas. Asimismo, ofrecieron ayudas para la infraestructura del lugar y para el sostenimiento de un personal capacitado en la formación de la infancia desprotegida. Se esperaba también la inversión pública municipal para la construcción de dichas granjas, tal como se puede apreciar en una sesión del Concejo Municipal de Bogotá, en la que uno de los concejales (Trujillo Gómez) propone en primer debate, el proyecto para establecer "colonias agrícolas para menores desamparados". Subraya la nota que el municipio invertiría un 10%, que tiene en la renta de licores extranjeros, para la creación de las mismas (*El Tiempo*, agosto 13 de 1927: Granjas para los niños desamparados).

Los precursores y defensores de estas granjas criticaban fuertemente los modelos de cárceles y reformatorios para menores, y proponían un modelo educativo alternativo que funcionara en campos abiertos donde existiera la posibilidad de tener contacto con la tierra y estar lejos del ambiente urbano, tan proclive a libertades y "vicios" que atentan contra la moral y las buenas

costumbres de la época¹⁵. Las granjas serían modelos pedagógicos alternativos frente a los establecimientos más punitivos, pero también parecían tornarse un ejemplo a seguir por parte de las escuelas públicas tan avasalladas por la precariedad formativa y financiera. Una crónica publicada en *El Tiempo*, del escritor Luis Enrique Osorio, con motivo de su visita a varios municipios del Huila en compañía de funcionarios públicos del sector educativo, exalta las granjas agrícolas como proyecto pedagógico a ser replicado por las escuelas de la región:

Falta hacía esto, porque la escuela se encontraba en un aislamiento lamentable. Todas ellas dan la impresión de cárceles. Están construidas con muros que tienen a veces hasta un metro de espesor, y apenas dejan entrar la luz y el aire por sus ventanales (...) Hablarles a los niños del campo abierto, de la escuela al aire libre, de su pedacito de tierra donde aprenderán a cultivar legumbres y frutas, de los territorios maravillosos que esperan el esfuerzo de las nuevas generaciones, es transportarlos a un cuento de hadas (...) (*El Tiempo*, noviembre 27 de 1930: Campaña cultural en el Huila).

Las granjas agrícolas también fueron una alternativa pragmática para contener y reformar a los niños-menores. Vale la pena traer algunas consideraciones del escritor colombiano Joaquín Quijano Mantilla, publicadas en *El Tiempo*, en las que compara los asilos y las granjas agrícolas, otorgándole al trabajo rural y al campo un valor primordial, pero en un sentido más práctico y menos romántico:

Nosotros hemos creído que los asilos de niños de la ciudad deben ser veneros inagotables de sirvientes sumisos y así lo pensamos también de las niñas de los orfanatos. Yo no creo que los asilos, en la forma en que los tenemos, puedan por mucho que lo quieran, resolver el problema de asistencia pública de los desamparados (...) Nada de servicios técnicos ni libros especiales. Lo que debe salir de la granja no debe ser sino peones prácticos y nada más" (...) Las granjas modelos darían hombres prácticos y su porvenir estaría asegurado, porque todo hacendado necesita peones y todos los peones prácticos tienen pedidos (Septiembre 3 de 1926: Asilos y granjas agrícolas).

El sentido práctico de la educación impartida en las granjas apuntaría, de esta manera, a la moralización de los niños-menores por la vía de su conversión en mano de obra para el campo. La Foto 2 que muestra un grupo de niños con sus *azadones* en una granja de Monquirá, puede expresar ese sentido práctico de la intervención realizada en estos establecimientos.

15 Pueden recordarse algunas frases ya citadas en este artículo, de Agustín Nieto Caballero, publicadas en *El Tiempo* (agosto 22 de 1922: Por la infancia desamparada), que expresan un sentimiento compartido por los defensores de la causa de los niños: "Todos vosotros (...) habéis visto los infelices chiquillos que vagan por las calles exhibiendo desnudez y miseria. Los habéis visto también, de noche, amontonados en los quicios de las puertas, en las vecindades mismas de las inspecciones de policía (...) han aprendido a mentir y a robar, y saben ya de abyectas degeneraciones. Debían ser los renuevos de la raza y son sus desechos (...).

Foto 2. Niños de la Granja Venezuela-Moniquirá



Un grupo de la Escuela Za. que trabaja en la Granja Venezuela, fundada por el señor Luis E. Osorio comisionado especial de EL TIEM-PO.—Moniquirá.

Fuente: *El Tiempo*, noviembre 15 de 1930.

3. Conclusiones

La imposibilidad de llevar a cabo una tarea reformadora y educativa, tal como se lo planteaba la legislación y los propios agentes interesados en la “causa de los niños” (en su “salvación”), era fruto entonces no sólo de la escasez de recursos financieros, lo cual ciertamente era decisivo. El asunto era más complejo, pues allí se cruzaban otras consideraciones políticas e ideológicas, no siempre unificadas en un discurso homogéneo sobre la modernidad y el progreso: para unos ese discurso implicaba una singularización de la condición infantil, a través de la protección y asistencia pedagógica y moral, para otros solamente era necesaria la contención punitiva sin jurisdicción especial o con una, pero con estrategias iguales a las que se destinaban para los adultos. Así las cosas, puede afirmarse que, inscrita en una tipología social (Boltanski 1982), la minoridad sería el resultado de un proceso de luchas por la clasificación –la clasificación de un grupo social de niños-, en el sentido propuesto por Bourdieu (1985), pues la nominación que se deriva de tal proceso (menor, abandonado, delincuente, etc.), no sólo recrea las percepciones que los diversos actores tienen del mundo social, sino también contribuye a estructurarlo.

En el surgimiento de los juzgados de menores y de los establecimientos de reforma y corrección, se observa una falta de claridad sobre cuál era el “trato especial” que debía recibir la población menor de edad; la dificultad del Estado para implementar la legislación vigente y establecer instituciones especializadas en la niñez; y el proceso traumático y confuso que acompañaba cada nueva

delimitación de funciones, en la que jugaba un papel importante el sincretismo entre lo público y lo privado.

Las anteriores situaciones y acciones sobre la singularización de la niñez a través de la categoría “menor” o “minoridad”, parecen estar configuradas tanto por una lógica judicial como asistencial. Ambas se sostienen y complementan, lo cual constituiría una expresión que contradice aquellas visiones dominantes sobre el carácter absoluto del control social del Estado sobre la niñez tutelada. Los procesos de implementación estatal de la protección y asistencia de la niñez colombiana se marcaron por una precarización financiera y por ataduras políticas e institucionales que muchas veces superaron los mismos discursos jurídicos y sociales sobre lo social y la niñez.

Antes que debatir la existencia misma de estos establecimientos como formas idóneas de garantizar la protección y asistencia de la niñez pobre, las discusiones y defensas de perspectivas se orientaban hacia cuáles deberían ser los modelos que podían contener y asistir a este sector de la niñez en el país, enmarcados en una condición de minoridad la cual difícilmente podría ser superada. No obstante, las dinámicas de estos establecimientos son fundamentales para entender el desarrollo de las instituciones creadas por el Estado, una vez la niñez se instala como problema social en el país a comienzos del siglo XX. Los diversos actores que apostaron por la “salvación” de los niños-menores buscaban legitimar una nueva división de la vida social en la que la niñez sería una punta de lanza histórica, sobre la cual recaerían tanto los miedos morales frente a las situaciones de mortalidad, delincuencia y abandono infantil, como los proyectos políticos que intentaban trazar un camino hacia otras maneras de racionalizar y gestionar el Estado y lo público.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Prensa

Periódico *El Tiempo*, 1910-1930 (Bogotá).

Periódico *Relator*, 1918-1930 (Cali).

Legislación Congreso de la República de Colombia

Colombia. «Ley 98 de 1920 (26 de noviembre), “Por la cual se crean Juzgados y Casas de Reforma y Corrección para menores”». En *Derecho de familia y de menores. Compilación*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, 1989 [1920].

_____. «Ley 15 de 1923 (febrero 9), “sobre Casas de Menores y Escuelas de Trabajo”». *Diario Oficial*, No. 18765 y 18766, 1923: s.p.

_____. «Ley 48 de 1924 (diciembre 2), “Sobre protección a la infancia”». *Diario Oficial*, No. 19.767, 1924: s.p.

- _____. «Ley 15 de 1925 (febrero 9), "Sobre Higiene Social y Asistencia Pública"». *Diario Oficial*, No. 19.821, 1925: s.p.
- _____. «Ley 79 de 1926 (diciembre 6), "Sobre Asistencia de Menores y Escuela de Trabajo"». En *Derecho de Familia y de Menores. Compilación*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, 1989 [1926].

Fuentes secundarias

- Boltanski, Luc. *Les cadres. La formation d'un groupe social*. Paris: Éditions de Minuit, 1982.
- Bourdieu, Pierre. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Ediciones Akal, 1985.
- Castro, Beatriz. *La pobreza en Colombia. 1886-1930. Estado, Iglesia y ciudadanos*. Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos-LASA, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, abril de 1997.
- _____. «Los inicios de la asistencia social en Colombia». *Revista CS (Universidad Icesi)*, No. 1, mayo de 2007: 157-188.
- _____. *Los médicos y las políticas de asistencia social en Colombia 1900-1930*. Ponencia presentada en el seminario "La gestión de lo social: políticas, Estado y formas de intervención en las sociedades latinoamericanas", Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, octubre de 2012.
- Cosse, Isabella, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola (editoras). *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011
- Donzelot, Jacques. *La policía de las familias*. Valencia: Editorial Pre-Textos, 1998.
- Geertz, Clifford. *Conocimiento local*. Barcelona: Paidós Básica, 1994.
- Goffman, Erving. *Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1972.
- Guadarrama, Gloria. «El proyecto liberal y la beneficencia: la oposición Estado-iglesia y el desarrollo de la beneficencia pública». *Veredas (UAM-Xochimilco)*, Año 12, No. Especial, 2011: 231-245.
- Mancera, Alexandra. *Niños expósitos, menesterosos y menores en Bogotá, 1791-1920. Historia del control de la perpetua diferencia*. Tesis de Maestría en Investigación en Problemas Sociales Contemporáneos. Bogotá: Universidad Central, 2011.
- Muñoz, Cecilia y Ximena Pachón. *La Niñez en el Siglo XX. Salud, Educación, Familia, Recreación, Maltrato, Asistencia y Protección*. Bogotá: Editorial Planeta, 1991.
- _____. *La aventura infantil a mediados de siglo*. Bogotá: Editorial Planeta, 1996.
- Pachón, Ximena. «La Casa de Corrección de Paiba en Bogotá». En *Historia de la infancia en América Latina*, coordinado por Pablo Rodríguez y María Mannarelli, 323-339. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Pardo, Julio. *Nuestros establecimientos penitenciarios y correccionales como factores de la delincuencia*. Estudio presentado para obtener el título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas. Bogotá: Universidad Nacional, Editorial Colombia, 1923.

- Quintana, Evangelista. *Estudio sociológico sobre tribunales para menores*. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad del Cauca. Cali: Editorial América, 1936.
- Rizzini, Irene. *O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 3ª Edição, 2011.
- Rodríguez, Pablo y María Ema Mannarelli (coords.). *Historia de la infancia en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Sáenz, Javier, Óscar Saldarriaga y Armando Ospina. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia 1903-1946*, Volumen 1 y 2. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1997.
- Stagno, Leandro. *La minoridad en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Ideas punitivas y prácticas judiciales*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Buenos Aires: FLACSO, 2009.
- Valencia, Jenny Paola. *La presencia de los invisibles: una historia de impúberes y menores en el Valle del Cauca (1912-1938)*. Trabajo de grado para obtener el título de Historiadora. Cali: Universidad del Valle, 2007.
- Vianna, Adriana. *O Mal que se Adivinha: Polícia e Menoridade no Rio de Janeiro (1910-1920)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- Zapiola, María Carolina. *La invención del menor: representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921*. Estudio presentado para obtener el título de Maestría en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural. Buenos Aires: UNSAM, 2007.
- _____. «La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?». En *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, compilado por Lucía Lionetti y Daniel Míguez, 117-132. Buenos Aires: Prohistoria Ediciones, 2010.

Los hospicios y asilos de la Beneficencia de Cundinamarca entre 1917-1928: discursos y prácticas¹

Hospices and Nursing Homes in “Beneficiencia de Cundinamarca” Between 1917-1928: Discourses and Practice

Os hospícios e asilos da Beneficência de Cundinamarca entre 1917-1928: discursos e práticas

José Fernando Sánchez Salcedo²

Docente de la Universidad del Valle, Cali-Colombia
jose.sanchez@correounivalle.edu.co

Recibido: 02.08.13

Aprobado: 30.10.13

-
- 1 Este artículo constituye una parte de los resultados del proyecto de investigación “La infancia y los escenarios de la minoridad en Colombia. Los juzgados de menores y la Beneficencia de Cundinamarca 1900-1930 (año 2013)”, realizado con la profesora María del Carmen Castrillón y financiado por la Universidad del Valle.
 - 2 Doctor en Ciencias Políticas y Sociales- Sociología.

Resumen

El propósito de este trabajo es describir la labor desarrollada por la Beneficencia de Cundinamarca, en los hospicios y los asilos de niños y niñas que estaban bajo su responsabilidad entre 1917-1928. Se hace hincapié en la estructura administrativa, financiera, actores y estrategias de intervención presentes en dichas instituciones. El estudio, que se llevó a cabo, principalmente, a partir de la consulta de diferentes tipos de documentos de la Junta General de Beneficencia, permite identificar las dificultades económicas que atravesaban estos establecimientos y conocer las diferentes estrategias de intervención implementadas para el cuidado y protección de la niñez asilada. Todo esto en el marco de un importante debate sobre la infancia, en el que participaron médicos, pedagogos y juristas a principios del siglo XX.

Palabras clave: Gestión Pública, Infancia, Instituciones de Beneficencia, Políticas Sociales.

Abstract

The purpose of this paper is to describe the work developed by the Beneficencia de Cundinamarca in hospices and homes for children who were under its responsibility between 1917 and 1928. Emphasis is placed on the administrative and financial structure, the actors, and the intervention strategies in these institutions. The study, which was mainly carried out from consulting different types of documents of the Beneficence's General Board, allows you to identify the economic difficulties faced by these establishments and to learn about the different intervention strategies implemented for the care and protection of children in the hospices. All of this within the framework of an important debate on childhood, in which doctors, teachers, and lawyers participated at the beginning of the twentieth century.

Keywords: Public Management, Childhood, Charitable Institutions, Social Policies.

Resumo

O propósito deste artigo é descrever o trabalho desenvolvido pela Beneficência de Cundinamarca, nos hospícios e asilos de crianças que estavam sob sua responsabilidade entre 1917 y 1928. O estudo faz ênfase na estrutura administrativa e financeira, assim como nos atores, estratégias de intervenção operantes nesses estabelecimentos. A partir da consulta de diferentes tipos de documentos da Junta General de Beneficencia de Cundinamarca (Junta Geral de Beneficência de Cundinamarca), pode-se identificar as dificuldades econômicas que atravessavam estes estabelecimentos e conhecer as diferentes estratégias de intervenção para o cuidado e proteção das crianças asiladas. Estas dinâmicas institucionais davam-se num importante marco de debate sobre a infância no início do século XX, no qual participaram médicos, pedagogos e juristas.

Palavras-chave: Gestão Pública, Infância, Instituições de Beneficência, Políticas Sociais.

Introducción

La difícil situación económica que caracterizó a la sociedad colombiana desde finales del siglo XIX, despertó la preocupación por parte del Estado y de instituciones privadas para *asistir* a los más pobres, la cual se tradujo en la constitución de una serie de instituciones cuya principal función fue prestar ayuda y socorro a los desvalidos y necesitados. Los motivos que inspiraban la ayuda a los pobres y las formas de enfrentar la miseria fueron objeto de múltiples discusiones y polémicas políticas entre aquellos que estaban a favor de una salida civil independiente del Estado. De un lado, los liberales que proclamaban el desarrollo de un proyecto de beneficencia y, de otro, los conservadores que consideraban que la ayuda a los pobres se inscribía en los preceptos de la caridad cristiana.

Aunque el asunto quedó zanjado a favor de la creación de un sistema de atención a los menesterosos por parte del Estado, la administración de las instituciones fundadas para llevar a cabo las labores de asistencia le fue asignada a las comunidades e instituciones religiosas³. Como lo explica Castro (2007), esto se debió claramente a la falta de experiencia del Estado frente a este tipo de actividades, lo que contrastaba con el conocimiento y “las presiones y experiencias de la Iglesia en este terreno” (Castro 2007, 9). De esta forma, desde 1870 el gobierno liberal introdujo “lo social” en la agenda del gobierno y no volvió a ser excluido; “por el contrario, fue paulatinamente recogido, incluso por los gobiernos conservadores, aunque los recursos asignados para este rubro hubieran sido mínimos en comparación con otros gastos estatales” (2007, 10).

La existencia de una política social, aún en los momentos en los que apenas se estaban configurando las instituciones estatales en la sociedad colombiana, muestra el importante papel que tuvieron tanto *la asistencia y las problemáticas sociales* en la conformación del Estado moderno en el país, como la *función* que desempeñaron las instituciones de beneficencia en la categorización e identificación de los sujetos a intervenir en la sociedad. En el caso particular de la infancia, objeto de este estudio, la identificación de los niños como sujetos de intervención por parte de instituciones públicas y privadas se inscribe en un importante debate⁴ que caracterizó el periodo estudiado y que tuvo que ver con el tipo de protección y de instrucción que había que impartirles, sobre todo a los más pobres, para integrarlos y hacerlos más útiles a la sociedad.

Los diferentes discursos que caracterizaron el debate sobre la infancia generaron concepciones particulares de la niñez, logrando una importante incidencia sobre los valores, prácticas y oficios que las instituciones encargadas de su protección desarrollaron sobre la infancia en la primera mitad del siglo XX.

El propósito de este texto es mostrar las acciones⁵ desarrolladas por los establecimientos de la Beneficencia, como institución del Estado, en favor de los niños y niñas desamparados entre 1917 y 1928, haciendo énfasis en su lógica de funcionamiento, así como en los discursos y en las prácticas de intervención implementados por dicha institución durante este periodo.

3 Lo que revitalizó la idea de caridad como principal móvil de la asistencia en la sociedad colombiana.

4 Los principales elementos sobre los cuales se estructuró dicho debate están soportados en la pedagogía y el conocimiento médico fundamentalmente.

5 Estas acciones se inscriben, de modo general, en un tipo particular de gestión pública que comprende procesos de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y control de los objetivos y fines institucionales.

1. Los orígenes de la Beneficencia de Cundinamarca

La Beneficencia de Cundinamarca surge en 1869, en el marco de las reformas liberales, con el propósito de responder a los problemas de pobreza que caracterizaban a la sociedad colombiana de finales del siglo XIX. El objetivo de esta entidad era crear un conjunto de instituciones adscritas al Estado que se encargaran de la asistencia social⁶. Sin embargo, las dificultades económicas que enfrentaban los estados soberanos y la falta de personal técnico calificado para desarrollar actividades de asistencia, hicieron que la administración de la asistencia recayera fundamentalmente sobre las instituciones religiosas⁷.

La primera institución de beneficencia que se creó en Colombia fue la del Estado Soberano de Cundinamarca. Fundada el 15 de agosto de 1869, la Beneficencia de Cundinamarca empezó sus labores de asistencia en tres frentes: hospicios de niños expósitos, asilos de mendigos, niños desamparados, locas y locos y el Hospital de San Juan de Dios. La Constitución de 1886 dió el nombre de “Beneficencia pública” al ramo de la administración oficial por medio del cual el Estado desempeña las funciones que le conciernen en relación con los enfermos, desvalidos, los niños desamparados y las demás personas imposibilitadas para atender sus propias necesidades.

Inicialmente la Beneficencia estuvo adscrita a la Junta Central de Higiene creada por la Ley 30 de 1886. Posteriormente, en 1918, esta Junta se convierte en la Dirección Nacional de Higiene. En el año 1924 se conformó el Ministerio de Salubridad Pública el cual se dividió en Higiene y Asistencia pública. La división de la Higiene fue la responsable de la infraestructura urbana, en lo que respecta a la calidad de los servicios públicos prestados: agua, alcantarillado y basuras y al control de plagas y epidemias. Por su parte, la División de Asistencia Pública “tenía la responsabilidad de administrar hospitales, asilos y orfanatos, y velar por la protección de la infancia y las mejoras en vivienda de los grupos más desfavorecidos” (Castro 2012, 4).

La Beneficencia de Cundinamarca fundó tres establecimientos para abordar la problemática de la niñez huérfana y desamparada: *el Hospicio, el Asilo de niños y el Asilo de niñas desamparadas*. Aunque el Asilo San José fue creado en 1882, la Junta General de Beneficencia cambió su denominación por el de *Asilo de Niños Desamparados* en el año 1913, a través de la Ordenanza No. 38 de abril 29 de ese mismo año. En ese momento el Asilo no contaba con un local propio, pues funcionaba en la Quinta Camargo del barrio Chapinero. En esa misma Ordenanza se autoriza a la Junta para que venda una de sus propiedades y destine el dinero a la adquisición o construcción de un edificio para el Asilo.

6 La fundación de la Beneficencia es la expresión del esfuerzo de los liberales para hacer de los problemas sociales responsabilidad del Estado y desarrollar en consecuencia, un conjunto de políticas para su intervención.

7 En su estudio sobre “Los inicios de la profesionalización de la enfermería en Colombia”, Beatriz Castro (2011) muestra cómo el gobierno colombiano trajo en 1895 a las Hermanas de la Caridad Dominicas de la Presentación para que se encargaran del Hospital de San Juan de Dios, pues el país no contaba en ese entonces con personal de enfermeras calificado. La escuela de enfermeras se funda en 1924.

El Asilo de preservación para niñas desamparadas, que separaba a las niñas de los niños en una institución especializada, fue reconocido solo en 1919 a través de la Ordenanza No. 65 de mayo 30 del citado año. La administración del Asilo fue encomendada a las religiosas del Buen Pastor y se ubicó en el edificio en donde estaban los mendigos varones, los cuales fueron trasladados a una colonia campestre. Ambos asilos, sin embargo, fueron considerados como continuación del Hospicio, según reza el Artículo 14 de la Ordenanza No. 51 de 1921. Esta fusión reglamentó la práctica de trasladar a los niños del Hospicio que hubieran llegado a la edad de nueve años a uno de los dos asilos.

2. Los debates sobre la infancia en las primeras décadas del siglo XX

Las actividades realizadas por los establecimientos de la Beneficencia en torno a la infancia, se desarrollaron en un contexto de importantes debates sobre la niñez a nivel educativo y médico, principalmente. Dichos debates, como ya se mencionó, incidieron sobre el modo de entender la niñez y sobre las diferentes formas de abordar sus problemáticas.

A nivel educativo es posible identificar en el periodo estudiado dos destacadas tendencias pedagógicas: la pedagogía pestalozziana y la pedagogía activa. La primera de ellas “La pedagogía pestalozziana, objetiva o intuitiva, fue introducida a Colombia bajo los auspicios del presidente conservador Mariano Ospina Rodríguez, por don José María Triana en la Escuela Normal lancasteriana de Bogotá entre 1845 y 1847, como un recurso para mejorar la enseñanza mecánica en las clases de gramática y aritmética” (Sáenz, Saldarriaga y Ospina 1997, 12-13).

La idea central del método pestalozziano era desarrollar un programa educativo que integrara lo físico, lo intelectual y lo moral, a través de una enseñanza eficiente y útil basada en *la simpatía* del maestro y en un ambiente de *alegría* para el niño. La idea de infancia que subyacía a dicho método era la de “una etapa donde debe tenerse cuidado y conocimiento, de las *tendencias, inclinaciones* y *apetencias* positivas y negativas del hombre, que están “en potencia” (1997, 14).

La llegada de nuevos saberes procedentes de disciplinas como la psicología, la medicina, la biología y la psiquiatría y su inserción en las propuestas pedagógicas, pusieron en cuestión el viejo modelo de la pedagogía católica. Los *pedagogos activos*, corriente que surge a finales de la década de 1910, estaban convencidos de la necesidad de complementar los saberes impartidos en la escuela y el conocimiento en general de los niños, con el saber derivado de las ciencias biológicas y de los organismos.

Estas nuevas ideas fueron rápidamente recogidas por el gobierno nacional y algunos departamentos; por eso en mayo de 1917, antes del Primer Congreso Pedagógico que se realizó en el país, la gobernación de Cundinamarca patrocinó la fundación de la Academia de Pedagogía. En 1926, la Escuela Normal de Tunja institucionalizó la enseñanza de la psicología a los maestros y sus aplicaciones a la pedagogía.

Lo que propone esta nueva pedagogía es *un cambio al método pestalozziano*, que centraba su propuesta en educar al niño con alegría y paternalismo, *por un ejercicio educativo* en el que el maestro debía fundamentalmente identificar la conducta de los niños, utilizando para esto los saberes científicos. Enfocar la

atención en el niño, en su forma de comportarse, en sus aspiraciones y necesidades modificó las representaciones que hasta entonces se tenían del niño y de la niñez. El niño dejó de ser un objeto pasivo para convertirse en un sujeto activo, cambiante, susceptible de modificaciones y transformaciones.

En lo que respecta a la medicina, el desarrollo de la higiene y la pediatría tuvo una importante influencia en las políticas de atención a la niñez. La Junta Central de Higiene se creó mediante la Ley 30 de 1886 y funcionó hasta 1953 cuando se organizó el Ministerio de Salud. Aunque en sus inicios las tareas de la higiene se centraron en “controlar las enfermedades epidémicas y endémicas, y responsabilizarse del saneamiento y control de los puertos” (Bejarano 1962, s/p), las reformas realizadas a dicha institución entre 1910 y 1930 fueron ampliando sus funciones y el marco de su influencia a nivel regional y local⁸. A partir de la creación de la Dirección Nacional de Higiene en 1918, la organización y dirección de los lazaretos pasó a su cargo, así como en 1919 lo hizo también la lucha contra la tuberculosis. En 1922 el Congreso expidió la Ley 99, según la cual los establecimientos de beneficencia o asistencia pública estaban, desde ese momento, adscritos a la Dirección Nacional de Higiene. En 1925 se promulgó la Ley 15 en “la cual se estipulaba que la asistencia pública estaría encargada de las campañas contra las enfermedades venéreas y la tuberculosis, como también de la protección de la infancia” (Congreso de la República de Colombia 1925, 85).

La inclusión de la asistencia pública dentro de las responsabilidades de la higiene afianzó, de un lado, la incidencia del conocimiento médico y científico en las instituciones de beneficencia, y de otro, el papel del Estado como instancia encargada de la solución de los problemas derivados de la pobreza y las enfermedades que aquejaban a la sociedad colombiana de ese entonces.

Por su parte, la pediatría —como nueva especialización médica— se le debe al doctor Ignacio Barberi, fundador del Hospital de La Misericordia en Bogotá. La pediatría propuso una nueva concepción de la infancia que supera la visión del niño como adulto pequeño, para ser sustituido por otra representación de la niñez, la cual reconoce la singularidad y especificidad de la infancia como etapa distinta a la adultez.

La fundación de la Sociedad Colombiana de Pediatría, en 1918, le dió un importante impulso al tratamiento y prevención de las enfermedades de la niñez. A través de programas como “La gota de leche”, la pediatría contribuyó a mejorar la salud y nutrición de los niños de familias pobres y a cambiar la forma de entender la problemática de la niñez en importantes ámbitos como la educación y la asistencia social. Entre los principales aportes de la pediatría se encuentran *la introducción de la observación y el seguimiento al desarrollo de los niños* como una actividad que debía extenderse del consultorio y el hospital a la escuela y el hospicio.

Los saberes médicos y pedagógicos con sus respectivas concepciones sobre la infancia están presentes en debates tales como el de la degeneración de la raza, que caracterizaron el ambiente intelectual de las primeras décadas del siglo XX. El problema de la raza surge como una preocupación sobre el progreso de la sociedad colombiana y como un modo particular de definir las principales

8 Los departamentos y municipios eran los encargados del mantenimiento de los entes locales, pero dependían de la Junta Central de Higiene. Dicha situación generó roces entre el Estado y las regiones, entre otras razones, por el financiamiento.

cuestiones que la aquejaban. Para los defensores de dicha perspectiva “la defectuosa conformación somática, mental y moral de los colombianos y [...] la dificultad que entrañaba el trópico para el surgimiento de una verdadera civilización” fue considerada como “la causa de los males sociales, intelectuales, económicos y políticos del país” (Villegas 2007, 8-9).

En este contexto, la infancia se convirtió, junto con la familia y la mujer, en un grupo privilegiado de intervención para bloquear los efectos nocivos de la degeneración racial. La escuela, además de la higiene, fue considerada uno de los principales pilares del progreso y de contención del debilitamiento racial. “Desde este punto de vista, muchos intelectuales defendieron la implementación de una educación, tanto física como intelectual, que hiciera posible la modernización del país a través de estudios prácticos, la formación de individuos útiles a la sociedad y la crítica al aprendizaje memorístico” (Villegas 2007, 15-16). Finalmente, los aportes de los saberes médicos y pedagógicos también influyeron en la promulgación de normas y leyes que como la de la minoridad —Ley 98 de 1920, por la cual se crean juzgados y casas de reforma y corrección para menores— ofrecieron una alternativa a los niños delincuentes a través de la creación de un campo jurídico compuesto por juzgados de menores y casas de reclusión especializadas para niños y niñas.

3. Los establecimientos de la Beneficencia para la atención de la infancia: el hospicio y los asilos de niños y niñas

La coordinación, la forma en que fueron administrados y el modo en que llevaron a cabo sus prácticas de intervención las juntas generales de beneficencia, dan cuenta del modo en que las instituciones del Estado asumieron la atención a los más pobres durante el periodo estudiado. En el presente apartado se describirán los diferentes elementos que conforman la dinámica institucional de tres de dichos establecimientos: el hospicio y los asilos para niños y niñas desamparados.

La metodología empleada para la descripción de las acciones de asistencia realizadas por los establecimientos de la Beneficencia a la niñez, comprendió la consulta de fuentes documentales como los Informes de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca, presentados a la Asamblea del Departamento entre 1917 y 1926 (en total se consultaron nueve informes); la revisión de fichas de entradas de niños al Hospicio de tres años, 1905 (170 registros), 1915 (374 registros) y 1925 (312 registros); compilaciones de normas promulgadas por la Asamblea para la Beneficencia de Cundinamarca durante el periodo estudiado; y textos de compilaciones de noticias de prensa relacionadas con la Beneficencia de Cundinamarca. Con la información obtenida en las fichas de entradas se elaboró una base de datos; igualmente se procedió a organizar la información procedente de los Informes de la Junta General para elaborar las tablas de entradas y gastos.

La información obtenida se complementó y contrastó con otras fuentes provenientes de investigaciones realizadas sobre la infancia en el periodo estudiado y con otros trabajos relacionados con el tema, como la asistencia social, la pedagogía, la higiene y la medicina, principalmente.

3.1 La estructura administrativa

Desde que el Estado Soberano de Cundinamarca sancionó la Ley de agosto 15 de 1869 sobre establecimientos de beneficencia y caridad, la institución estuvo conformada por una Junta General⁹. Entre las funciones de la Junta se destacan: administrar los establecimientos, mejorar los existentes y construir nuevos; nombrar empleados, llevar la contabilidad y presentar informes (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942, Ley de agosto 15 de 1869, Art. 3). A estas funciones luego se anexaron funciones de control y vigilancia, incluidas en la Ordenanza No. 37 de mayo de 1912.

A partir de 1888, la Asamblea Departamental autorizó el establecimiento de Juntas de Beneficencia en las capitales de provincia en las que existiera un hospital auxiliar, pero también donde no lo hubiese, con el propósito de promover su conformación. La Junta en dichos lugares estaría integrada por tres miembros, que prestarían sus servicios gratuitamente por dos años.

Cada una de las instituciones que conformaban la Beneficencia (asilos, hospicios y hospitales) estaba administrada por un Síndico, encargado de coordinar las actividades administrativas de cada establecimiento. Según la Ordenanza No. 2 de junio 30 de 1888:

El Síndico tiene la obligación de presentar a la Junta de Beneficencia que lo haya nombrado, las cuentas mensuales de su manejo, con sus respectivos comprobantes, en los quince primeros días del mes siguiente. La Junta las fenecerá en primera instancia y las remitirá al Tribunal de Cuentas para que lo sean definitivamente (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942, Ordenanza No. 2 de junio de 1888, Art. 4).

Entre las funciones del Síndico también estaban: recaudar recursos provenientes de impuestos, como el de licores, el de riqueza mueble o flotante y el de Beneficencia, y presentar un informe¹⁰ al presidente de la Junta General de Beneficencia, quien debía dar un reporte general del funcionamiento de los establecimientos a la Asamblea General del Departamento de Cundinamarca.

Aunque el personal que integraba la Junta prestaba servicios gratuitos, el Síndico, que era designado por dos años, recibía una remuneración que inicialmente estuvo relacionada con los recursos que pudiera recaudar¹¹ para la institución. Los empleados de las diferentes instituciones de la Beneficencia, entre los cuales se incluían también los religiosos y religiosas, tenían derecho a un salario¹²,

9 La cantidad de miembros de la Junta y sus funciones fueron variando en el periodo estudiado. Inicialmente la Junta General contó con cinco integrantes para una duración de dos años. Los miembros de la Junta eran nombrados entre “las personas más honorables por su competencia y posición, y se preferían en igualdad de circunstancias a los benefactores del Ramo o a sus parientes más próximos” (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942, Ordenanza No. 17 de marzo 24 de 1914, Art. 3).

10 El informe daba cuenta de los gastos incurridos durante el año, las inversiones realizadas y un reporte de las personas que habían entrado y salido de la institución, como también el número de defunciones y en algunos casos, las enfermedades sufridas por los asilados.

11 El cobro de impuestos entre las tareas de los síndicos parece ser una evidencia de las dificultades administrativas por los que atravesaba el tesoro público, pero también constituye un incentivo económico, pues se le asignaba un porcentaje (5%) de lo recaudado. Esta función de cobrador va a desaparecer y serán los funcionarios de la Hacienda los que realizarán esta actividad, como está reglamentado en la Ordenanza No. 37 de 1912.

12 Dicha situación no exime la acción voluntaria de médicos, docentes y religiosos en diferentes momentos de la historia de la institución.

con un monto estipulado que fue incrementándose paulatinamente. El primer monto establecido no podía exceder, como lo reza el Artículo No. 9, de la Ley del 3 de noviembre de 1870, de los 1.200 pesos anuales.

Según el Acuerdo orgánico de la Dirección y la Sindicatura del Hospicio, en 1921 se separan las funciones del director y del síndico. El director se encargará de los asuntos administrativos y el síndico de las actividades técnicas —como el manejo de fondos, pago de sueldos, provisión de alimentos, etc.—, tal y como lo estipula el Artículo 13 de la Ordenanza No. 51 de 1921. La misma Ordenanza, sin embargo, autoriza a que una misma persona desempeñe ambos cargos si tiene las capacidades suficientes.

En términos generales, el personal encargado de los establecimientos es relativamente pequeño y se va expandiendo conforme aumenta la cantidad de niños asilados y se accede a locaciones más amplias. En el Informe del Síndico del Asilo de niños desamparados de 1917, dice que el Asilo estaba a cargo de un Síndico, un administrador, un cocinero, un sirviente y un horticultor. En total cinco personas. Además, se contaba con el apoyo de novicios jesuitas para la formación religiosa de los niños y un médico para la atención sanitaria.

3.2 La financiación

Todos los establecimientos de la Beneficencia contaban, fundamentalmente, con tres fuentes de financiamiento: auxilios públicos —provenientes del gobierno nacional, del departamento o el municipio de Bogotá—, donaciones o legados que hacían a los establecimientos señores o familias de la alta sociedad bogotana, y préstamos o créditos con bancos. Dichos préstamos buscaban obtener recursos y rentas¹³, que se destinaban, sobre todo, para la ampliación de los locales de las instituciones o la construcción de nuevos establecimientos.

En el caso del Asilo de niños desamparados, como lo muestra el Gráfico 1, los ingresos provenientes del Estado en sus diferentes niveles (nacional, departamental y municipal) van a ser constantes y mayoritarios¹⁴ durante el período estudiado. El aporte más significativo es del departamento de Cundinamarca, al cual se adscribe la Beneficencia y sus respectivos establecimientos. “Hacia 1920, la provisión de los departamentos fue más frecuente y más estable. En 1923, el departamento de Cundinamarca dio el 16% de sus recursos a las instituciones de

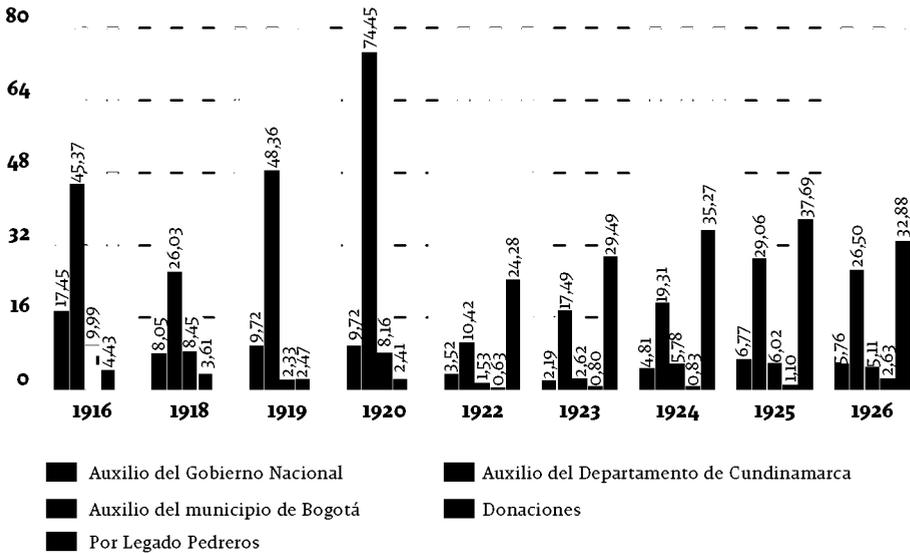
13 No obstante, es importante señalar que la Ordenanza No. 21 de 1916 que reglamenta la utilización de los fondos de la Beneficencia, recalca en el Artículo 1 que sólo podrán ser colocados a interés “los fondos que representen excedentes sobre los gastos y cuya inversión no haya de ser inmediata. Dichos excedentes podrán ser colocados en un Banco de los mejor reputados, pero por un término que no exceda del tiempo durante el cual no hayan de necesitarse para darles su debida aplicación” (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942, Ordenanza No. 21 de 1916, Art. 1).

14 Sin embargo y en comparación con otros gastos generados por el Estado en el periodo estudiado, los recursos para lo social, como lo señala Bernardo Tobar (2007), fueron profundamente desiguales; así “mientras las principales magnitudes del gasto público se dirigían hacia los gastos de administración y funcionamiento y de inversión y fomento, los gastos sociales, en cambio, recibían valores notablemente menores. Los gastos del objetivo social comprendían principalmente los realizados en educación y cultura, obras recreativas, protección del trabajo, pensiones y jubilaciones, protección infantil, asistencia pública, auxilios a damnificados, seguros de vida y accidentes, higiene en general, acueductos, campañas sanitarias, lazaretos y laboratorios de higiene, etc.” (Tobar 2007, 188).

asistencia social, Antioquia el 3,5% y el Valle el 2,4%, proporción similar a la de 1928, Cundinamarca que aportó el 17%, Antioquia el 3% y Valle el 2,7%” (Anuario Estadístico de la República de Colombia 1926 y 1928, citado por Castro 2012, 18).

No obstante, el importante aporte de los fondos del Estado en el mantenimiento de los establecimientos, la participación de las donaciones va a incrementar las finanzas del Asilo —sobre todo a partir de 1922 y hasta 1924—, supe-
rando en estos tres años incluso los auxilios del Estado.

Gráfico 1. Ingresos públicos y donaciones del Asilo de Niños Desamparados, 1916-1926. Porcentajes



Nota: no se obtuvo información para los años 1917 y 1921.

Fuente: elaboración propia con base en informes de la Junta General de Beneficencia.

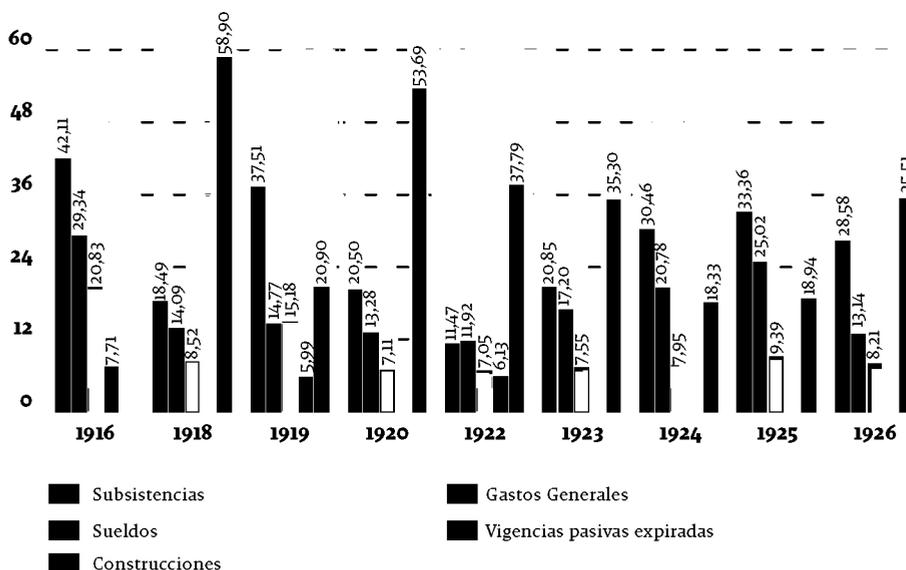
El papel desempeñado por las donaciones para el mantenimiento de los establecimientos de beneficencia se constituyó en un importante tema de discusión, como lo muestra en 1915 el artículo titulado “Hablando con el General Marcelino Vargas” publicado en *El Diario Nacional*. En este el autor —antiguo síndico del Asilo de Indigentes y la Casa de Locas de Bogotá—, realiza una serie de críticas a la Junta General de Beneficencia y al manejo que dicha Junta le está dando a los establecimientos a su cargo. Dicha crítica propicia un interesante debate sobre el carácter público y no caritativo que debe orientar la labor de la Beneficencia en el Departamento, así como de los principales problemas que enfrenta la institución¹⁵. Esto genera reacciones entre los miembros de la Junta y expresa una clara tensión entre dos formas de entender la asistencia social —las

15 De hecho, es posible pensar que las críticas a la falta de dirección de los establecimientos de la Beneficencia hayan influenciado la promulgación de la Ordenanza No. 51 de 1921, que crea el cargo de director de los establecimientos de la Beneficencia, así como el nombramiento de un médico fijo para el hospicio.

que provienen de la caridad y la filantropía¹⁶, y la que se deriva de la gestión pública del Estado—. Al respecto Marcelino Vargas señala: “Muchos de los errores en que se ha incurrido en esto de la Beneficencia, y muchas de sus deficiencias, provienen de la confusión de Beneficencia por caridad, de beneficencia por asistencia pública” (Vargas 1920, 18).

Los ingresos del establecimiento (sobre todo los provenientes del Estado) no tuvieron un incremento importante en relación con los gastos demandados durante los diez años consultados (ver Gráfico 2). Sin embargo, gracias a los recursos suministrados, se pudo construir un nuevo establecimiento y hacer algunas adecuaciones a la antigua sede del Asilo. Vale la pena señalar que estas tres fuentes de financiamiento no fueron constantes en la historia de la institución, y que no todos los establecimientos contaban con los mismos recursos, por lo que hubo periodos en que la Junta tuvo, incluso, que apelar a la caridad pública para el sostenimiento de sus programas¹⁷.

Gráfico 2. Principales gastos del Asilo de Niños Desamparados, 1916-1926. Porcentajes



Fuente: elaboración propia con base en informes de la Junta General de Beneficencia.

En los primeros años de conformación de la Beneficencia, su principal fuente de recursos eran los fondos comunes del Estado, así como los impuestos

16 Para Francisco Samper y Clemente Matiz, la Beneficencia no está preparada para una reorganización de su estructura administrativa, pues la conformación de una burocracia no va a remediar el problema de falta de fondos que caracteriza las economías de dichas instituciones y que no permite su configuración como institución adscrita al Estado.

17 En el Informe General de la Junta de Beneficencia de 1919, su director hace referencia a la estrategia utilizada por la entidad de implorar la caridad pública para intentar remediar los problemas económicos que atravesaban en ese momento los establecimientos de la Beneficencia. Lamentablemente la medida no dio muchos resultados, pues si bien muchas personas se inscribieron, pocos fueron los que cancelaron la cuota que se comprometieron a donar.

promulgados para su funcionamiento a raíz de la Ley del 28 de enero de 1873, mediante la cual se crea un impuesto para el sostenimiento de la instrucción primaria y de los establecimientos de beneficencia, a través de la venta de licores o bebidas fermentadas. De estas contribuciones le correspondía a la Beneficencia la tercera parte y dichos recursos estaban orientados a los hospitales y asilos de indigentes. Del mismo modo, existen otras contribuciones como las que se derivan de los derechos de Lazareto, cuyos recursos, donaciones o herencias eran destinados para su mantenimiento, o los impuestos sobre registro y riqueza mueble o flotante. Sobre este último concepto, la Ley 14 de 1874 asignó para la Junta General de Beneficencia un monto de \$6.000.

La financiación del Estado fue complementada con las herencias o legados que personas pertenecientes a familias notables¹⁸ dejaban a la institución¹⁹, y con la organización de eventos sociales. Estos eventos, al igual que los legados, eran organizados por las damas más prestantes de la sociedad capitalina, las cuales, a través de diferentes tipos de actividades como recitales y presentación de obras de teatro, ayudaban a recoger fondos para las diversas instituciones encargadas de ayudar a los más pobres. Como lo afirma Muñoz (1988), “La vida social de Bogotá giraba en gran parte alrededor de las obras benéficas y los menesterosos y desprotegidos dependían de las veladas artísticas y las que organizaran las damas bogotanas” (Muñoz 1988, 10).

En 1903, en la Ordenanza No. 6 de abril 23 se daría el primer paso para la configuración de lo que posteriormente sería una de las principales fuentes de financiación de la Beneficencia, procedente de juegos y espectáculos, pues en dicha Ordenanza, más específicamente en el Artículo 9, se autoriza que los municipios cobren un derecho fijo o un porcentaje sobre las rifas, salvo las que se hagan en provecho de la Beneficencia. En 1921 la Asamblea de Cundinamarca, a través de la Ordenanza No. 23 de abril 11, faculta a la Gobernación del Departamento para establecer la Lotería de la Beneficencia de Cundinamarca.

Las utilidades líquidas que se obtengan en cada sorteo se destinarán, de manera exclusiva, al servicio de la Asistencia Pública, tanto en lo referente a la construcción de nuevos Asilos y al ensanche de los existentes, como al sostenimiento de unos y otros y al pago de las asignaciones de los empleados encargados de dirigirlos y administrarlos (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942, Ordenanza No. 23 de abril 11 de 1921, Art. 2).

-
- 18 De hecho, instituciones como el Hospicio contaron desde su fundación con personas que las apoyaron económicamente, como las señoras pertenecientes a la Sociedad del Sagrado Corazón de Jesús, las cuales contribuyeron con \$4.000 para los gastos de viaje e instalación de las Hermanas de Caridad que requería el Hospicio en 1875 (Junta General de Beneficencia 1875, 10).
- 19 La Casa de Preservación para niñas desamparadas fue creada gracias a una donación de \$4.000, los cuales deberían ser utilizados en la adaptación y mejora de un edificio de la Beneficencia para albergar a las niñas huérfanas. El Hospicio recibió \$27.027 en 1919, producto de donaciones realizadas por personas naturales y por empresas como la Industria Harinera y los Bancos de Bogotá, Central y Colombia. En algunos casos el uso de los recursos estaba de antemano establecido por el donante, como en el caso del legado del señor Ramón Pedreros para el Hospicio de niños desamparados, quien en su testamento dejó claramente señalado que estos recursos deberían ser invertidos en la infraestructura que requiriera el Hospicio, pero con el dinero producido por los intereses y las inversiones que estos recursos generaran, sin tocar, en ningún momento, el capital.

Como ya se mencionó, a pesar de haber formulado una clara legislación que reglamentaba el monto de los auxilios públicos para la Beneficencia, existía una diferencia sustancial entre lo decretado y lo recaudado, tal como se observa en la Tabla 1, la cual recoge las leyes que promulgaban los auxilios, lo recaudado y la diferencia entre ambos ítems entre 1925 y 1936.

Tabla 1. Auxilios decretados para las instituciones de la Beneficencia entre 1925-1936

Establecimiento	Auxilios	Recaudo	Diferencia
Hospital de San Juan de Dios para sostenimiento en diez años (Ley 75 de 1925, Ley 10 de 1926 para servicios de maternidad y para la capilla)	\$720.000, 00	\$536.062,00	\$183.938,00
Asilo de Indigentes hombres y mujeres (Ley 75 de 1925)	\$140.000,00	\$82.159,73	\$57.840,27
Asilo de Locos (Ley 75 de 1925)	\$ 90.000,00	\$46.308,11	\$43.691,89
Asilo de Locas (Ley 75 de 1925)	\$ 90.000,00	\$48.710,11	\$41.289,89
Asilo de niños desamparados (Ley 75 de 1925)	\$ 30.000,00	\$14.779,98	\$15.220,02
Hospicio de Bogotá (Ley 75 de 1925)	\$140.000,00	\$66.301,67	\$73.698,33
Totales	\$1.210.000,00	\$794.321,60	\$415.678,40

Fuente: Junta General de Beneficencia de Cundinamarca (1939, 11).

Sin embargo, este problema no es nuevo, pues en la mayoría de los informes generales de la Junta, los presidentes de dicha corporación se quejan del incumplimiento del Estado en la asignación de estos recursos. Algunas veces por su retraso y otras porque son pospuestos al priorizar otras necesidades. Al respecto señala Clemente Matiz, presidente de la Junta General de la Beneficencia en el Informe presentado a la Asamblea en 1921:

En el año pasado la junta se dirigió al Congreso Nacional en solicitud de un aumento de los auxilios que por Ley de 1911 fueron decretados a favor de varios de los Establecimientos de Cundinamarca. En esta solicitud se hizo constar que del año de 1911(en que se votaron los auxilios que hoy no han sido aumentados), al año de 1920, han doblado en casi todos los Asilos tanto el personal como los gastos (...) El Congreso encontró muy justa la petición; pero debido a la mala situación fiscal y más que todo, a la errónea tendencia que se tiene de considerar a la Beneficencia como asunto secundario y cuya atención se puede posponer a otras necesidades oficiales que se estiman más urgentes, dispuso aplazarla para mejores tiempos (Junta General de Beneficencia 1921, 27-28).

El informe presenta, como lo muestra la Tabla 2, una comparación de los gastos de los dos periodos propuestos en el informe que es ilustrativo para identificar los cambios acaecidos en los establecimientos de la Beneficencia en nueve años. Este aspecto, además de demostrar las dificultades financieras de las instituciones del Estado para cumplir con sus obligaciones, deja ver los problemas de gestión de dichas instituciones en lo que se refiere a la asignación de presupuesto para el gasto social en el periodo estudiado.

Tabla 2. Gastos y personal atendido en algunos establecimientos de la Beneficencia 1911-1920

Establecimiento/Gastos	Personal atendido 1911	Gastos 1911	Personal atendido 1920	Gastos 1920
Hospital de San Juan de Dios	5907	\$44.000	8.488	\$141.755,41
Asilo de indigentes (hombres y mujeres)	630	\$26.000	1.242	\$101.695,84
Hospicio	780	\$26.200	1.724	\$52.251,02
Asilo de niños desamparados			192	\$23.999,51

Fuente: Junta General de Beneficencia (1921, 18 - 19).

Las rentas de los establecimientos eran complementadas con el producido de los talleres²⁰ en los que trabajaban los niños y las niñas de los asilos, así como por las economías que lograban los síndicos y que representaban saldos a favor en las respectivas cajas. Una iniciativa para la consecución de recursos fue la creación de una caja de ahorros para niñas fundada por el síndico Eduardo Gómez, en la cual se depositaba el 30% del recurso obtenido por su trabajo. La idea era que este dinero se destinara a las niñas al momento de su retiro de la institución, para la compra de elementos de trabajo, por ejemplo. Según el informe del síndico del Hospicio de 1920, en nueve años se había pagado a las niñas la suma de \$ 2.444.050.

3.3 La infraestructura física

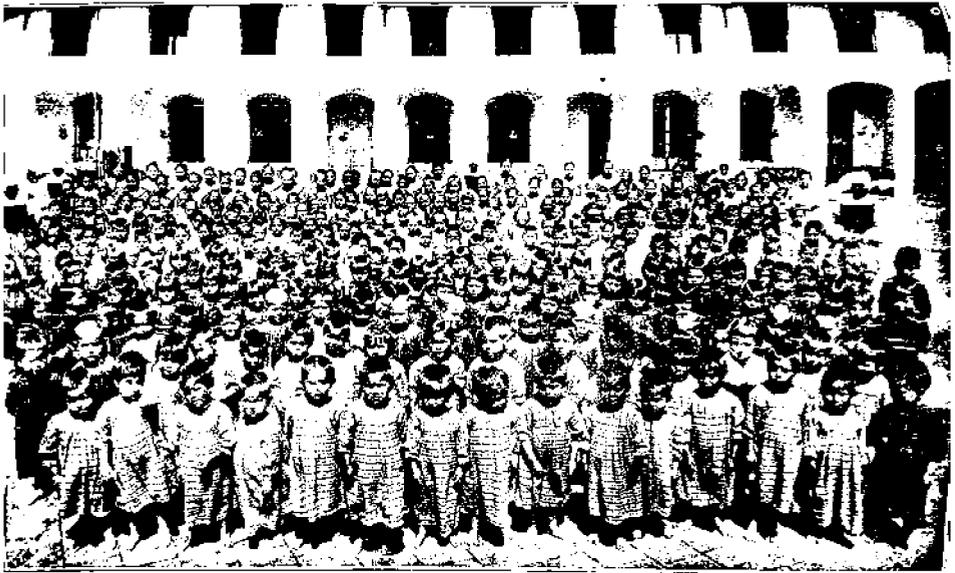
El Hospicio estaba ubicado en la carrera séptima con calle 18, en la ciudad de Bogotá y su expansión —en el mismo sector— se dio a medida que se compraron casas contiguas a dicha sede. Antes de 1875, se llamaba Casa de Refugio y fue precisamente por un Acuerdo de la Junta de ese mismo año que empezó a llamarse Hospicio. La Ordenanza No. 85 de mayo 11 de 1920 autorizó a la Beneficencia a construir con los fondos del Hospicio de Bogotá, un orfelinato campestre, que empezó a construirse en 1925 y por motivos económicos solo estuvo listo a finales de la década del veinte. El orfelinato campestre se ubicó en la zona de “Aguas Claras”, en Sibaté. La Imagen 1 muestra un grupo de niños asilados en este lugar.

El Asilo San José quedó ubicado en Chapinero. Aunque su construcción fue autorizada desde 1917 —como lo relata el Informe General de la Junta de Beneficencia de enero de este año—, solo estuvo listo en 1919, pues tuvo que enfrentar dificultades como las generadas por la falta de recursos y un adecuado suministro de agua potable.

²⁰ El Artículo 9 de la Ordenanza No. 14 de 1911 reglamenta el establecimiento en los Asilos de talleres de talabartería y carpintería con el propósito de darle ocupación a los asilados y proporcionarles elementos de subsistencia.



Imagen 1. Grupo General de niños asilados-Hospicio de Bogotá



Hospicio de Bogotá—Grupo general de los niños asilados

Fuente: Junta General de Beneficencia de Cundinamarca 1921, 6.

La revista *Cromos* registra la nueva instalación del Asilo inaugurada en 1919:

El dormitorio es amplio y espacioso. Las camitas de madera que se hallaban dispuestas con perfecta simetría, son estrechas, pequeñas, rojizas. Las almohadas son tan diminutas que apenas cabe en ellas una cabeza de muñeco. Los colchones de paja son tiesos, ásperos, duros. Más allá de los patios se extendían los potreros donde los niños tenían sus cultivos. A cada uno de ellos se le asignaba un surco para que lo cultivara bajo la dirección del director de la institución. Se esperaba de esta manera despertar el amor por el campo, por la tierra y la agricultura a estos niños sin porvenir (Revista *Cromos*, marzo 1 de 1919, citado por Muñoz 1988, 8).

La Casa de preservación para niñas desamparadas tuvo su sede en la Calle 1, en el edificio de La Hortúa (Imagen 2), local donde se asilaron anteriormente los mendigos que luego fueron trasladados a la Colonia de Sibaté. A finales de 1925, el Asilo de niñas fue trasladado a un claustro de propiedad de don Lorenzo Cuéllar en la Plaza España.

Aunque el Hospicio y el Asilo tuvieron sus propias sedes fue usual, sobre todo en los primeros años de la entidad, que se reunieran en un mismo lugar indigentes, enajenados y niños, tal y como lo muestra la autorización expuesta en la Ley 29 de 1875, que ordena la construcción o compra de un edificio para enajenados dementes o varones.

Se autoriza también a la Junta General de Beneficencia para reunir en un mismo local los asilos de varones indigentes y de enajenación o dementes, siempre que esta reunión no presente inconvenientes para la asistencia y curación de unos y otros. Si a virtud de esto quedare disponible algún local, la misma Junta podrá destinarlo al Asilo

de los niños expósitos, en la edad de la lactancia, los cuales serán atendidos y cuidados en él desde entonces (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942. Ley 29 de 1875, Art. 4).

Imagen 2. Asilo de preservación para niñas



Asilo de Preservación para niñas—Las niñas trabajan en las huertas

Fuente: Junta General de Beneficencia de Cundinamarca (1921, 55).

El Informe del presidente de la Junta General de Beneficencia de este mismo año ratifica la presencia de mujeres mayores en el Hospicio y plantea también la necesidad de separarlas de los niños por motivo de enfermedad:

Existían en la Casa varias asiladas que padecían enfermedades incurables, i cuya asistencia causaba alteración en el orden económico, i además podían ser perjudiciales a la salud de los niños, por la facilidad con que en la infancia se adquieren enfermedades por imitación. Estas graves consideraciones decidieron a la Junta a ordenar la traslación de tales asiladas a la Casa de mujeres indigentes, donde han sido colocadas convenientemente (Junta General de Beneficencia 1875, 9).

En los informes de los síndicos y de los presidentes de la Junta General durante el periodo, es constante la queja de la estrechez de los locales de los establecimientos para atender la permanente demanda de niños desamparados en la ciudad. Al respecto el síndico del Hospicio afirma:

Son contados los casos de niños que presentan para ser recibidos que pueden rechazarse, y muy raros los de niños que pueden en conciencia entregarse a las personas que constantemente los solicitan para el servicio doméstico. De manera, que la entrada es permanente y enorme, y la salida no puede tenerse en cuenta sino como una excepción. La ciudad crece hora por hora con sus vicios y sus miserias y el local del Hospicio no es elástico” (Junta General de Beneficencia 1923, 87).

La necesidad de espacio hace que los síndicos y las Juntas estén permanentemente planeando obras de ampliación de los espacios y de construcción de nuevas sedes para los establecimientos. En 1924, por ejemplo, se empieza la construcción de talleres para el Asilo de niños desamparados. A fin de atender a una mayor cantidad de niños, ante la limitada capacidad de sus locaciones, la Asamblea de Cundinamarca a través de la Ordenanza 51 de 1921, facultó a la Junta General de Beneficencia para

No obstante lo dispuesto en el artículo 5 de la Ordenanza 51 de 1921, la Junta General de Beneficencia queda facultada para hacer arreglos con Establecimientos de Beneficencia particular a fin de sostener en estos indigentes y niños mayores de la edad señalada en la última parte del artículo 14 de la citada Ordenanza, cuando tales arreglos sean más económicos para la Beneficencia Pública que el sostenimiento de esas personas en los asilos oficiales (*Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942*, 1942. Ordenanza No. 13 de abril 21 de 1922, Art. 11).

Además de los problemas de hacinamiento referidos, la ampliación y búsqueda de espacios adecuados para los niños responde también a la campaña implementada por la Dirección Nacional de Higiene, en la década del veinte, para prevenir la mortalidad infantil y erradicar enfermedades como la tuberculosis.

3.4 Actores y estrategias de la intervención

El personal encargado del cuidado de los niños puede dividirse en dos: administrativo y de servicios varios, y el encargado de la formación, vigilancia y bienestar de los niños. En la primera categoría se encuentran el director del establecimiento, el síndico, el secretario, algunos sirvientes y el portero. En la segunda están las Hermanas de la Caridad del Buen Pastor o los novicios jesuitas, ambos encargados de la vigilancia y el acompañamiento diario de los infantes, las nodrizas encargadas de la alimentación de los niños lactantes, el profesor (algunas veces las hermanas cumplen también esta función), y el médico del Hospicio o Asilo.

Como es posible constatar en los Informes de los síndicos y presidentes de la Junta General de Beneficencia, los establecimientos para niños, si bien son administrados por personal laico, funcionarios y empleados de la Beneficencia, la atención de los niños recae sobre religiosas y religiosos²¹ responsables de su cuidado cotidiano. El valor que se le atribuye al personal religioso de los establecimientos está estrechamente ligado a su vocación, tal y como lo señala el Informe del Síndico del Hospicio, Tomás Rueda Vargas en 1923:

Es frecuente oír en la calle quejas contra dicho personal, pero quienes así opinan nunca dicen con qué clase de auxiliares se podría remplazar a las Hermanas. En mi opinión tal remplazo es poco menos que imposible, pues el personal que no

21 En 1923, debido a que se terminó el contrato con las Hermanas del Buen Pastor y por dificultades ligadas con su renovación, el cuidado de los niños fue otorgado a la señorita Ana Rosa Díaz y hermanas.

pertenece a comunidad es un personal mercenario, que aparte de resultar en extremo costoso, carece de la abnegación —base primera de toda carrera que implique sacrificio—; las llamadas enfáticamente *nurses*, de que tanto se habla en los últimos tiempos, son muchachas que han tomado el oficio de enfermeras, manera legítima de ganarse la vida, y que si prestan buenos servicios en casos particulares, serían imposibles de reducir en grupo a la vida permanentemente regular y absolutamente austera que requiere el ejercicio de un trabajo como el de los hospitales y hospicios, para el cual no basta el conocimiento teórico y si se quiere científico, sino que es preciso ir allí movido por el impulso de una vocación que reside en un concepto más elevado de la vida que el que informa los actos del común de las gentes (Junta General de Beneficencia 1923, 93).

Esta particular concepción del trabajo religioso en las actividades de asistencia, se constituye en un aspecto central del debate sobre la necesidad de instaurar en las instituciones de Beneficencia, una labor de asistencia de carácter público y laico, que se lleva a cabo en el periodo y que, como ya vimos, inicia con las críticas que Marcelino Vargas hace a las instituciones de Beneficencia en *El Diario Nacional* en 1919, en las que cuestiona el peso de las prácticas caritativas sobre las funciones públicas que, a su criterio, deberían desarrollar los establecimientos de la Beneficencia. Pero también es una evidencia de la falta de personal calificado para realizar las tareas que llevan a cabo las hermanas en los diferentes establecimientos de asistencia.

Por último, es importante señalar la función que cumplen los médicos en los establecimientos de la Beneficencia, tanto por su liderazgo en la promoción de programas de protección y asistencia social²², como también en la formulación de estrategias, que para el caso de los niños del Asilo y del Hospicio, buscaban mejorar el bienestar de los niños y reducir la alta tasa de mortalidad que caracterizaba sobre todo a los niños del campo.

La atención que los establecimientos de la Beneficencia prodigaban a los niños tenía como un mismo objetivo protegerlos y ofrecerles una alternativa de subsistencia. El modo en que se llevaba a cabo la intervención variaba de acuerdo a la edad de los niños y a la opinión de los médicos, quienes sugerían o recomendaban a los directores y síndicos criterios y propuestas para mejorar la salud o el bienestar de los infantes.

En el caso particular de los niños del Hospicio, una vez recibidos y valorado su estado de salud, si no requerían de atención médica inmediata eran remitidos a la casa de una nodriza²³, o ama, la que se encargaba de alimentarlos hasta la edad de dos años y medio, edad en la cual eran ingresados a la casa del Hospicio o mucho antes, si eran reclamados por sus padres. La alimentación a través de las amas promovió importantes debates entre los médicos del hospicio, en los

22 Al respecto Beatriz Castro (2012) en su trabajo sobre los médicos y la asistencia social, muestra como entre los galenos adscritos a la Academia Colombiana de Medicina el 40% había ocupado cargos relacionados con políticas sociales. Del mismo modo un importante número de médicos hicieron parte de la dirección de la Junta General de Beneficencia durante el periodo estudiado.

23 Las nodrizas eran mujeres del campo, específicamente de los municipios del oriente de Cundinamarca (Cáqueza, Chipaque y Ubaque), que requerían para ser nombradas en dicha función presentar certificado de buena conducta y de buena salud y ser matriculadas ante el alcalde del lugar de su residencia (Junta General de la Beneficencia 1921, 14).

que, como veremos más adelante, se discutía no solo sobre el tipo de atención y alimentación más adecuada para los niños del establecimiento sino, y de modo general, la conveniencia moral para la crianza de los niños de tener contacto con estas mujeres, todas ellas campesinas procedentes del oeste de Cundinamarca, que por \$3.00 mensuales ofrecían sus servicios.

En lo que respecta a los asilos de niños y niñas, el tratamiento que se le daba a los niños, según el informe del señor Marco Aurelio Vila, abogado y maestro superior, juez de menores de Barcelona contratado por la Beneficencia para visitar sus establecimientos, era el siguiente: “al ingresar se le baña y se le muda. Se hace su estudio psíquico, físico y pedagógico, el resumen del cual se pone en una ficha cuyo modelo nos ha sido entregado” (Beneficencia de Cundinamarca 1939, 2).

Una vez ubicado en el Asilo, la estrategia de intervención que se impartía a los menores cumplía, de modo general, un mismo esquema de instrucción, formación religiosa y actividades productivas. El tipo de instrucción (civil y/o militar), así como las labores productivas a desarrollar, fueron diferentes según el sexo y la estrategia pedagógica seguida por el establecimiento. De modo general, la instrucción combinaba “clases de lectura, escritura, doctrina cristiana y aritmética” (Junta General de Beneficencia de Cundinamarca 1919, 40).

Además de la instrucción civil y de la militar que reciben los niños, éstos se ocupan en trabajos de agricultura. La parte religiosa la han tomado bondadosamente a su cargo los RR.PP. del Noviciado de los Jesuitas, y por demás está decir que marcha perfectamente (Junta General de la Beneficencia de Cundinamarca 1916, 73).

Este esquema es seguido tanto por la Beneficencia como por otras instituciones laicas y religiosas. La instrucción militar que los niños reciben es referenciada en el informe realizado por Marco Aurelio Vila. Al respecto dice:

Hemos podido ver con todo detalle lo que podrían llamarse ejercicios físicos que realizan los muchachos de la institución. Estos ejercicios eran puramente militares. Hacen manejo del fusil, movimientos de batallón, compañía y sección, todo esto al son de banda de trompetas y tambores. Los movimientos sin fusil son puramente preparatorios y se busca con ellos no un desarrollo científico del cuerpo del muchacho sino una preparación para convertirlos en soldados prematuros. Un ejercicio al que se da mucha importancia es el de lanzamiento de bombas de mano en las tres situaciones de pie, arrodillado y a tierra (Beneficencia de Cundinamarca 1939, 2).

A partir de 1918, en lugar de la instrucción militar, algunos médicos empezaron a recomendar salidas frecuentes al campo sobre todo con los niños más pequeños del Asilo y del Hospicio, y “a la vez aconsejaba se les pusiera un profesor competente de gimnasia, que haga a los asilados ejercicios progresivos” (Junta General de Beneficencia de Cundinamarca 1919, 51). A estas actividades se sumaron programas como el de “La gota de leche” impulsado por la Asociación Colombiana de Pediatría y la creación de sala cunas en los establecimientos. Ambos programas comenzaron a funcionar desde 1921 en el Hospicio y contaron con el nombramiento de dos médicos especialistas (un médico Jefe, el doctor Calixto Torres, *ad-honorem*, y el médico del Hospicio, doctor Rafael Meoz), así

como con las respectivas adecuaciones locativas: construcción de dos dormitorios, una estufa para la esterilización de teteros, una sala para su preparación y se abrieron también libros para las historias clínicas (Junta General de Beneficencia de Cundinamarca 1921, 13). En 1924 se abrió en el Hospicio un consultorio para niños pobres y se creó en este mismo periodo un auxilio de lactancia para las madres pobres, quienes recibían una ayuda económica por alimentar sus niños con pecho y así aumentar su peso.

Estos programas fueron complementados a nivel educativo con la fundación de dos escuelas primarias²⁴ y de talleres de herrería, latonería y carpintería, al inicio de la década de los veinte. La inserción de nuevos programas y de sus consecuentes prácticas orientadas a la educación y crianza de los niños es producto, como ya lo hemos señalado, de los cambios en los discursos sobre la infancia que la pedagogía y la medicina desarrollan en el periodo y se ve reflejada en los cuestionamientos que los mismos directores, síndicos y presidentes de las juntas hacen de la situación de los establecimientos y de las dificultades que tienen que enfrentar para llevar a cabo su función educadora y socializadora.

He dicho que el actual local se opone a la conveniente educación de los niños allí depositados. El niño necesita ante todo aire, luz, espacio y allí estos tres elementos no guardan proporción con el número de asilados, tanto más si se tiene en cuenta que la mayoría de ellos vienen a la vida en pésimas condiciones. Por razones de aseo, todos los patios son enladrillados, de modo que el hospiciante no goza siquiera del más elemental y necesario de los derechos infantiles: el de caerse al suelo, ni aun de aquello que el autor de *El Moro*, consideraba como la mayor necesidad de los caballos: revolcarse. Los antecedentes de familia, las paredes y la disciplina que tales condiciones de estrechez no pueden menos de imponer, vienen a formar del hospiciante un tipo mecánico, apático, condenado a fracasar tarde o temprano (Tomás Rueda Vargas, director del Hospicio, Junta General de Beneficencia 1923, 88).

Este testimonio se inscribe en los discursos que la pedagogía y la medicina asumieron después de 1920 a favor de la defensa de la infancia, y la manera como dicha problemática empieza a inscribirse en una preocupación general sobre el destino mismo de la nación colombiana. Al respecto, se señala en este mismo testimonio:

Si la beneficencia pública quiere cumplir totalmente su misión para con esta sección desvalida de la población, tiene que ir hasta las últimas conclusiones, y tiene que ir rápidamente; toda demora en esto representa pérdida material de vidas y desarrollo y educación deficiente del actual personal de niños que se hallan a su cargo. Es decir pérdida de eficacia en la existencia general de la nación (Tomás Rueda Vargas, director del Hospicio, Junta General de Beneficencia 1923, 88).

24 Sin embargo, es importante señalar que para 1887 el Hospicio contaba con una escuela gratuita, a la cual asistían según el Informe de la Junta General de Beneficencia de 1888, 150 niñas y 110 niños de fuera del establecimiento y 154 niños adscritos al Hospicio.

Entre las medidas que los directores proponen a la Junta General para mejorar la educación de los planteles está: capacitar a las Hermanas de la Caridad en las nuevas perspectivas pedagógicas en boga en los años veinte²⁵. Al respecto, el presidente de la Junta General de Beneficencia de 1924, Francisco Samper señala:

Los profesores del Gimnasio Moderno, por mediación de inteligentes Hermanas de la Caridad que rápidamente adquirieron y perfeccionaron los conocimientos de las maestras de aquel centro educacionista, llevaron al Hospicio los métodos pedagógicos empleados en las mejores escuelas europeas para niños pequeños (Junta General de Beneficencia 1924, 29-30).

Este aspecto es interesante porque muestra dos cosas: primero, la influencia que tienen otras instituciones, en este caso el Gimnasio Moderno, y otros discursos provenientes de la pedagogía activa fundamentalmente, en el mejoramiento de las prácticas de intervención a nivel educativo en las instituciones de la Beneficencia; y segundo, la participación activa del personal religioso en la adquisición y desarrollo de dichos conocimientos para ser aplicados en tales instituciones. Al respecto se refiere el director del Hospicio, Tomás Rueda Vargas:

en los paredones más viejos y más espesos de un convento español queda injertada por las manos pálidas y espirituales de las hijas de la Presentación, la savia renovadora de la verdadera reforma escolar, de la reforma escolar nacional y cristiana, labrada en la madera trabada por todas las taras hereditarias del personal más degenerado que produce el vicio y el descuido de una ciudad populosa, conseguido el éxito sin el menor tropiezo, ni oposición de nadie, sino antes del apoyo decidido de cuantos tienen que ver en aquel establecimiento y principalmente del Capellán doctor Ocampo, y con un costo total que dista mucho de llegar a ochocientos pesos (Junta General de Beneficencia 1924, 92).

El comentario del director del Hospicio Tomás Rueda Vargas se inscribe en los debates que en el periodo se llevan a cabo alrededor de la degeneración de la raza colombiana²⁶ y de la reforma instrucionista, en lo que respecta al papel que tienen las instituciones para superar dichas dificultades a través de modelos

25 El Informe General de la Junta de 1924 hace explícita referencia a los métodos de María Montessori (médica y educadora italiana) y Ovide Decroly (médico y pedagogo belga). María Montessori desarrolló un método de autoaprendizaje dirigido a los niños de primaria orientado al desarrollo de su libertad y a la solución de problemas prácticos, con base en su propio interés. Ovide Decroly, por su parte, estuvo en Bogotá en 1925 durante dos meses, donde visitó instituciones educativas como el Gimnasio Moderno y el Colegio de la Salle. El punto de partida de su pedagogía son las necesidades humanas. Para este autor, el fin último de la educación es el acrecentamiento y conservación de la vida. La base sobre la cual se estructura la formación de los niños es, en consecuencia, una educación que relaciona al niño con el medio que lo rodea y en la que se enfatiza el papel que juegan el trabajo y el aprendizaje de conocimientos útiles pues este le permite enfrentarse a la vida y la satisfacción de sus propias necesidades. Ambos desarrollaron importantes experiencias con niños anormales y con dificultades de aprendizaje.

26 En 1920, Jorge Bejarano dicta una conferencia en el Teatro Municipal de Bogotá titulada "Sobre la raza y sus problemas" donde hace alusión a las altas tasas de mortalidad infantil que enfrenta el Hospicio a causa, según sus propias palabras, de su pésima organización y de la labor "mercenaria" de las amas.

pedagógicos modernos que, como el implementado en el Hospicio, se irán lentamente²⁷ incorporando en las escuelas colombianas.

La intervención de los infantes del Asilo terminaba inicialmente a la edad de 14 años, cuando se consideraba que el niño había alcanzado la mayoría de edad. Después se postergó hasta los 18 años. Algunos niños, por su desempeño, logran ser vinculados como trabajadores, tal y como lo relata el Informe del Síndico del Asilo de niños desamparados:

A los niños que por su edad y preparación se les ha considerado capaces de ganar la vida, se les ha colocado fuera de esta ciudad en haciendas y casas de personas de absoluta honorabilidad, y esta Sindicatura ha tenido la satisfacción de recibir periódicamente muy buenos informes acerca de su conducta y condiciones para el trabajo. De los niños también se han recibido cartas que dan cuenta de estar muy contentos y bien atendidos (Junta General de Beneficencia 1921, 51).

3.5 Los infantes sujetos de intervención

3.5.1 Niños atendidos

Entre 1916 y 1927 se atendió un total de 16.283 pequeños, un promedio de 1.480 niños por año. La procedencia de los niños y los motivos de ingreso a los establecimientos están ligados principalmente a la situación de pobreza. Muchos de ellos son recogidos en la calle por la policía o remitidos por sus familiares, otros simplemente pasan de una institución a otra cuando cumplen la edad establecida (nueve años), o como en el caso del Hospicio de niñas, son trasladadas al Asilo de indigentes mujeres.

Tabla 3. Niños atendidos en los tres establecimientos, Hospicio, Asilo de niños y Asilo Especial de niñas 1917-1927

Niños	Enero 1916	Enero 1917	Enero 1918	Enero 1919	Enero 1920	Enero 1922	Enero 1923	Enero 1924	Enero 1925	Enero 1926	Enero 1927
Hospicio	961	1.076	1.630	1.740	1.724	918	895	982	1.102	1.091	1.184
Asilo de niños desamparados	130	97	97	105	116	140	162	298	302	284	281
Asilo Especial para Niñas (Casa de Preservación de niñas)				123	123	146	138	118	107	93	120
Total de niños asistidos	1.091	1.173	1.727	1.968	1.963	1.204	1.195	1.398	1.511	1.468	1.585

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de la Junta General de Beneficencia 1916-1927.

²⁷ La pedagogía activa se generaliza en las instituciones de educación en Colombia después de 1934.

Durante el periodo estudiado, como lo muestra la Tabla 3, hubo un importante incremento de la atención (de un 400% aproximadamente) sobre todo en el Hospicio, pues para 1874, según el Informe de la Junta General de Beneficencia de ese año, había 260 personas en el Hospicio, de las cuales 234 eran niños y 26 refugiadas. En 1887, había 419 niños en el establecimiento, de los cuales 99 estaban en el campo a cargo de una nodriza y 320 en la Casa.

Sobre la procedencia de los niños, las fichas de entrada utilizadas en la institución arrojan información interesante sobre cuatro aspectos fundamentales: el origen o la procedencia de los niños, la edad en que son “colocados” en el Hospicio, el sexo y quién los coloca.

Tabla 4. Origen de los niños ingresados al Hospicio 1905, 1915 y 1925

Lugar de bautizo	1905	%	1915	%	1925	%
Bogotá	89	78	271	75	203	70
Municipios de Cundinamarca	18	16	58	16	57	20
Otros departamentos	7	6	32	9	30	10
Total general	114	100	361	100	290	100

Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de entrada al Hospicio de Bogotá.

La Tabla 4, muestra cómo la mayoría de los niños atendidos en los tres años revisados provienen de la ciudad de Bogotá (el 78% en 1905, el 75% en 1915, y el 70% en 1925), y en un segundo lugar de los municipios de Cundinamarca (el 16% en 1905, el 16% en 1915 y el 20% en 1925). La Beneficencia también recibía niños de otras partes del país, aunque en una mínima proporción.

Tabla 5. Edad en que son ingresados al Hospicio 1905, 1915, 1925

Edad	1905	%	1915	%	1925	%
0-5 meses	72	44,7	179	48,5	104	34,1
6 meses-1 año	22	13,7	64	17,3	53	17,4
2-5 años	34	21,1	94	25,5	99	32,5
6 -9 años	15	9,3	27	7,3	47	15,4
10 -13 años	17	10,6	4	1,1	1	0,3
14 años en adelante	1	0,6	1	0,3	1	0,3
Total general	161	100,0	369	100,0	305	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de entrada Hospicio de Bogotá.

El rango de edad en que los niños ingresan al Hospicio durante los tres años estudiados es, tal y como lo muestra la Tabla 5, principalmente, entre 0 y 5 meses. En 1905, este rango equivale al 44,7%, en 1915 al 48,5% y en 1925 al 34,1%. Le sigue en orden de importancia los niños entre 2 y 5 años. En 1905, este rango corresponde al 21,1%, en 1915 al 25,5% y en 1925 al 32,5%. En tercer lugar, están los niños cuyas edades oscilan entre los 6 meses y 1 año, los cuales ocupan

respectivamente para cada año el 13,7%, el 17,3% y el 17,4%. Los datos muestran que los niños que más ingresan son los recién nacidos o los que ya han empezado a caminar y pueden valerse por sí mismos. Es probable que este sea el caso de los niños que deambulan en las calles y son remitidos por policías u otras autoridades, o de los que son entregados al Hospicio por los padres, debido a las dificultades económicas que estos enfrentan.

Tabla 6. Sexo de los niños ingresados al Hospicio 1905, 1915 y 1925

Sexo	1905	%	1915	%	1925	%
Femenino	94	55	204	55	163	52
Masculino	76	45	170	45	149	48
Total general	170	100	374	100	312	100

Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de entrada Hospicio de Bogotá.

En los tres años estudiados, la mayoría de los niños que ingresan al Hospicio, según la Tabla 6, son de sexo femenino y se mantiene una misma diferencia porcentual, salvo en 1925, cuando la diferencia entre hombres y mujeres es de solo cuatro puntos porcentuales. Niños y niñas son reunidos en un mismo establecimiento.

Tabla 7. Persona o institución que remite a los niños al Hospicio 1905, 1915, 1925

Persona o institución que remite a los niños	1905	%	1915	%	1925	%
Abandonado/zaguán	12	12,4	15	4,1	5	1,6
Autoridades mun. y dep.	1	1,0	19	5,1	98	32,0
Hospital y Dispensario	10	10,3	16	4,3	32	10,5
Institución de caridad y beneficencia	1	1,0	0	0,0	14	4,6
Madre	5	5,2	233	63,0	97	31,7
Madrina	5	5,2	14	3,8	1	0,3
Otra persona	25	25,8	34	9,2	26	8,5
Otros familiares	6	6,2	18	4,9	3	1,0
Padre	4	4,1	12	3,2	14	4,6
Panóptico	0	0,0	1	0,3	4	1,3
Policía	25	25,8	6	1,6	7	2,3
Religiosos	3	3,1	2	0,5	3	1,0
Se colocó a sí mismo	0	0,0	0	0,0	2	0,7
Total general	97	100,0	370	100,0	306	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de entrada Hospicio de Bogotá.

Finalmente, la Tabla 7 refiere a las personas e instituciones que ingresan los niños al establecimiento. Así, mientras en 1905 el ingreso de los niños tuvo

como fuente principal otras personas (25,8%²⁸) y la policía (25,8%), en 1915 son las madres de los niños (63%) las encargadas de entregarlos al Hospicio. En 1925 continúan siendo las madres (31,7%) y las autoridades municipales (32%) las encargadas de colocar a los niños en la institución. Llama la atención la poca cantidad de niños que son abandonados en el zaguán de la institución, quizás bajo la esperanza de que puedan luego reclamarlos.

4. Conclusiones

Entre 1900 y 1930 el Estado colombiano, al igual que sucedió en otros países de América Latina, va a definir una política social con la cual pueda enfrentar problemas como la pobreza, criminalidad, mortalidad infantil, etc., que aquejaban a la sociedad colombiana de principios del siglo XX. Dichas iniciativas buscaban sustituir las actividades que, hasta finales del siglo XIX, venía desarrollando la Iglesia Católica en el ámbito de la caridad y la asistencia.

En países como México, el propósito del Estado fue muy claro: separar a la Iglesia de las funciones de asistencia y crear un conjunto de instituciones públicas encargadas de asistir a los más necesitados. A diferencia de ello en Colombia, más que un proceso de secularización, lo que se dio fue un arreglo institucional (Guadarrama 2011), primero con la Iglesia y después con organizaciones y asociaciones privadas conducente a crear un régimen de protección, que solo vino a consolidarse a finales de la década del siglo XX, cuando ya el Estado contaba con más recursos y una estructura administrativa adecuada para asumir la responsabilidad de la gestión de lo social.

A las actividades mencionadas se suma el propósito del Estado de crear mecanismos de control y de regulación de la población más pobre en el marco de un contexto político que, a finales de la década de 1910 empezaba a ser testigo de los procesos de movilización social que caracterizaron las acciones políticas de obreros, campesinos y empleados.

Las actividades del Estado colombiano para abordar la “cuestión social” en el país, se centraron en tres acciones específicas: 1) formular un marco normativo de los problemas sociales, 2) crear instituciones para enfrentar dichos problemas, 3) direccionar y coordinar las acciones de asistencia llevadas a cabo por instituciones privadas, públicas y por asociaciones de filantropía.

Estas acciones se realizaron gracias a la configuración de un campo de discusión alrededor de las problemáticas sociales, que contó con la participación de diferentes actores y permitió la proliferación de diversos tipos de discursos, entre ellos el pedagógico, el médico, el jurídico, y el periodístico, que contribuyeron

28 Aunque no hay información al respecto, es posible pensar —como lo muestra María Dolores Lorenzo para el caso de la ciudad de México— que los padres son las personas directamente encargadas de entregar los hijos a la beneficencia: “Durante el Porfiriato, pues de 622 niños internos 62 fueron registrados por el padre, mientras que 259 internos lo fueron por la madre; el resto de los alumnos había llegado con referencias de ambos progenitores o de algún pariente cercano” (Lorenzo 2011, 217). Es posible que para el caso de Bogotá la situación haya sido similar y los niños hayan sido entregados por personas próximas a los padres.

a la creación de un espacio de opinión, el cual definió las características de los problemas, los tipos y las formas de intervención²⁹ que estos requerían.

A nivel administrativo y financiero, los datos que arroja este estudio muestran un Estado con dificultades para solventar los gastos que demandan los establecimientos de la Beneficencia y que depende para su funcionamiento de donaciones privadas y órdenes religiosas para llevar a cabo las tareas más operativas en dichas instituciones. No obstante, y en contraste con los problemas económicos, la gestión realizada por síndicos y directores de los asilos es eficiente, pues permite invertir buena parte de los exiguos recursos en la ampliación y construcción de nuevas sedes para los establecimientos, y con el apoyo de médicos y pedagogos, llevar a cabo prácticas de intervención novedosas, por ejemplo, programas como “la gota de leche”, y de nuevas técnicas de instrucción y de cuidado, que fueron paulatinamente introduciendo cambios en las formas de entender a los niños y realizar la intervención.

En consecuencia, es muy probable que la permanencia y el funcionamiento de estas instituciones se deba —más allá que a una clara política de Estado de los gobiernos conservadores—, al compromiso de una élite³⁰ que asumió inicialmente el cuidado de los pobres como una expresión de sus deberes religiosos y después como una actividad científica que debía preparar a la niñez para el futuro de la nación. Sin embargo, estas dos actitudes no fueron incompatibles y coexistieron durante todo el periodo estudiado.

Los cambios operados en los establecimientos de asistencia a la niñez de la Beneficencia van sentando paulatinamente las bases de una forma de trabajo con los otros, que dará pie al desarrollo de un programa institucional (Dubet 2006) sobre el cual se edificarán los principios y las prácticas de lo que será la asistencia pública en Colombia, desde finales de la década del treinta del siglo XX.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Beneficencia de Cundinamarca. *Correspondencia*. 1939.

Cundinamarca. *Codificación de las disposiciones sobre Beneficencia Pública: 1913 a 1919*. Bogotá: Imprenta Departamental, 1919.

Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca 1869-1942. Bogotá: Imprentas del Departamento, 1942.

29 Los asilos y el hospicio de la Beneficencia de Cundinamarca siguieron algunos de estos nuevos derroteros y se constituyeron, en muchos casos, en verdaderos espacios de transformación de la práctica médica y pedagógica. Esto, claro está, en un ambiente de profundas tensiones sobre el sentido de la asistencia en el que convergían modos distintos de pensar la intervención (como caridad o acción pública), y el tipo de personas encargadas de administrar e implementar dichos programas (religiosos o laicos).

30 La alternativa que asumieron las clases altas para paliar la difícil situación económica de la mayoría de la población fue la caridad. “Con las obras de beneficencia, las clases altas y la iglesia presentaron una alternativa privada a la acción social del Estado, aún más indispensable, cuanto más amenazante aparecían la pauperización de los artesanos y el hacinamiento causado por las migraciones a las ciudades con sus secuelas en la moralidad pública” (Palacios 1995, 56).

Hospicio de Bogotá. *Fichas de entrada*. 1905, 1915 y 1925.

Junta General de la Beneficencia de Cundinamarca. *Informes*. 1875, 1916, 1917, 1918, 1919, 1920, 1921, 1922, 1923, 1924, 1925, 1926, 1927, 1939.

Legislación Congreso de la República de Colombia

Congreso de la República de Colombia. «Ley 30 del 20 de octubre de 1886 que crea juntas de Higiene en la capital de la República y en las de los Departamentos y ciudades principales», en: Bejarano, Jorge. «Reseña Histórica de la Higiene en Colombia», *Boletín de la Oficina Sanitaria*, 1962. Última consulta 01 de mayo de 2014 <http://hist.library.paho.org/Spanish/BOL/v53n6p526.pdf>

_____. «Ley 99 del 7 de diciembre de 1922, por lo cual se adicionan las leyes sobre higiene pública». Última consulta 01 de mayo de 2014 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=12339>

_____. «Ley 15 de 1925 “Sobre Higiene Social y Asistencia Pública”, 9 de febrero de 1925». *Diario Oficial* No. 19821.

_____. «Ley 98 de 1920 “Por la cual se crean Juzgados y Casas de Reforma y Corrección para menores”; 26 de noviembre de 1920». *Derecho de Familia y de Menores, Compilación*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, 1989.

_____. «Ley 75 del 17 de noviembre de 1925 Sobre sueldo de retiro para Oficiales del Ejército, y por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pensiones militares». *Diario Oficial*, No. 20053.

_____. «Ley 10 de 1926 para servicios de maternidad y la capilla». *Informe Junta General de Beneficencia*, 1939.

Fuentes secundarias

Bejarano, Jorge. «Reseña histórica de la higiene en Colombia». *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. 1962: 530-531. Último acceso 01 de mayo de 2014, <http://hist.library.paho.org/Spanish/BOL/v53n6p526.pdf>

Castro, Beatriz. «Los inicios de la asistencia social en Colombia». *Revista CS* (Universidad Icesi), No. 1, 2007: 157-188.

_____. «Los inicios de la profesionalización de la enfermería en Colombia». *Investigación y Educación en Enfermería*, Vol 29, No 2, 2011: 269-285.

_____. «Los médicos y las políticas de asistencia social en Colombia 1900-1930». Ponencia presentada en el Seminario “La gestión de lo social: políticas, Estado y formas de intervención en las sociedades latinoamericanas”, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas-Universidad del Valle. Cali, octubre 26 de 2012.

Dubet, François. *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa, 2006.

Guadarrama, Gloria Jovita. «El proyecto liberal y la beneficencia: la oposición Estado-Iglesia y el desarrollo de la beneficencia pública». *Veredas: revista del pensamiento sociológico* (UAM-Xochimilco), Año 12, No. especial, primer semestre de 2011: 231-245.

Lorenzo, María Dolores. *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la ciudad de México 1877-1905*. México, D.F.: Colegio de México, 2011.

- Muñoz, Cecilia. «El niño, asistencia y la protección». En *Historia de la niñez en Bogotá*, Vol. 6, 3. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma, 1995.
- Sáenz, Javier, Óscar Saldarriaga y Armando Ospina. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia 1903-1946*, sexta edición dirigida por Eduardo Rodríguez Piñeres. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1997.
- Tobar, Bernardo. «Modernización y desarrollo desigual de la intervención estatal 1914-1946». En *Pasado y presente de la violencia en Colombia, 185-196*. Bogotá: IEPRI, La Carreta Editores, 2007.
- Vargas, Marcelino. *La Beneficencia de Cundinamarca*. Bogotá: Casa editorial Arboleda y Valencia, 1920.
- Villegas, Álvaro. «Nación, intelectuales de élite y representaciones de degeneración y regeneración, Colombia 1906-1937». *Revista Iberoamericana*, Vol. VII, No. 28, 2007: 7-24.

Tipologías y razones de aparición de la política pública de la infancia en Colombia 1930-2012

*Types and Reasons of Appearance of Public
Policy for Children in Colombia 1930-2012*

*Tipologias e razões do surgimento das
políticas públicas para a infância na
Colômbia 1930-2012*

Camilo Bácares Jara¹

Colaborador del Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños
Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT), Lima-Perú
comalarulfo@hotmail.com

Recibido: 15.04.13
Aprobado: 22.04.14

1 Magíster en Política Social de Infancia.

Resumen

El presente artículo describe y analiza la política pública de los niños, niñas y adolescentes en Colombia a partir del surgimiento del Estado proteccionista (1930) hasta la llegada del Estado neoliberal (1984-presente). Por medio de una revisión histórica, discute cómo los dos últimos modelos de desarrollo imperantes han influido y redefinido esta política. En efecto, por cuenta de su establecimiento, los modelos de atención de la niñez dejaron de ser propiedad exclusiva de la Iglesia y pasaron a mano de entidades especializadas y estatales. En la etapa gobernada por la sustitución de importaciones los niños, niñas y adolescentes fueron objeto de iniciativas de compensación social y de protección. Una vez aparece el neoliberalismo, las políticas públicas consolidadas sufren una sobre especialización y un crecimiento leve debido al contrapeso jurídico que implica aplicar las obligaciones contraídas con la gobernabilidad global y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Palabras clave: Política y Bienestar Social, Política Pública, Derechos del Niño, Modelos de Desarrollo.

Abstract

This article describes and analyzes public policy for children and adolescents in Colombia from the emergence of the Protectionist State (1930) until the arrival of Neoliberal State (1984 -present). Through a historical review, it discusses how the last two prevailing models of development have influenced and defined these policies. Indeed, on account of its establishment, children care property models ceased to be the exclusive property of the Church and became specialized labor and state entities. During the stage governed by import substitution, children and adolescents were subject to a number of initiatives of social compensation and protection. Once neoliberalism appears, many of the established public policies suffered an over-specialization and a slight growth due to legal counterweight contained in applying the obligations to the global governance and the Convention on Child Rights.

Keywords: Politics and Social Welfare, Public Policy, Child Rights, Development Models.

Resumo

O presente artigo descreve e analisa a política pública de crianças e adolescentes na Colômbia, a partir do surgimento do Estado protecionista (1930) até o advento do Estado neoliberal (1984-presente). Através de uma revisão histórica, se discute como estes dois modelos de desenvolvimento têm influenciado e redefinido esta política. Em efeito, por conta da sua implementação, os modelos de atenção da infância deixaram de ser propriedade exclusiva da Igreja e passaram a ser dirigidas por entidades especializadas e estatais. Na etapa governada pela substituição de importações, crianças e adolescentes foram objetos de iniciativas de compensação social e de proteção. Uma vez emerge o neoliberalismo, as políticas públicas consolidadas sofrem uma superespecialização e um leve crescimento, devido ao contrapeso jurídico que exige aplicar as obrigações contraídas com a governabilidade global e com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

Palavras-chave: Política e Bem-estar Social, Política Pública, Direitos da Criança, Modelos de Desenvolvimento.

“Lo que hace más humanos a los sujetos hace bien a los niños y niñas; pero también lo que hace bien a la infancia hace mejor a la humanidad”

Alejandro Cussiánovich

Introducción

Muy recientemente, la política pública de los niños, niñas y adolescentes (NNA) es noticia recurrente en el acontecer nacional. Su verbalización propagandística invita a creer que el Estado es experto en el diseño, evaluación y seguimiento de programas, estrategias y acciones en favor de la infancia. Sin embargo, la verdad es otra. La política pública especializada para los NNA en Colombia ha sido reciente, escasa y focalizada. Esto es, “el conjunto de principios, normas, instituciones, orientaciones y cursos de acción que promueven la transformación de la realidad social” de la infancia (Macchia 2002, 56), tiene una temporalidad cercana y una intensidad discutible en su historia republicana.

Un hecho que en la región resulta ser común y para nada es excepcional. En efecto, la relación histórica de la institucionalidad con los NNA fue casi idéntica en Argentina (Cosse y Llobet 2011), Perú (Castillo 2007), Chile (Rojas 2010) y Colombia; privilegiada en un inicio por el tratamiento y la intervención privada para pasar luego a tener una perspectiva pública. Dicha tendencia arranca con un sello caritativo y religioso que imprime la Iglesia sobre los NNA en la Colonia, y al fin y al cabo, en todas las personas consideradas como sujetos de tutela en los siglos XVI, XVII y XVIII, como las mujeres, los indígenas, los afros y todos los subordinados en general (Mannarelli 2002).

Para esa época, a las congregaciones religiosas les atañía el cometido de regular los dos grandes fenómenos que involucraban a los NNA. En una primera instancia, la instrucción de las niñas pobres y habitantes de la calle. En una segunda dirección, el acogimiento de los NNA expósitos, tarea a la que poco a poco se fue sumando el Estado colonial español en un intento por solucionar el infanticidio y el abandono infantil que dejaban las relaciones extraconyugales y los ejercicios de mestizaje, duramente sancionados, tanto en la esfera jurídica como en el plano social. El Estado colonial en gran parte de su territorio fundó instituciones especializadas en hacerse cargo de las exposiciones, o sea, misionadas para esconder el mestizaje. La pionera de todas las que vinieron después fue la Casa de Niños Expósitos, conocida también como el Hospital de los Niños Huérfanos de Atocha en la ciudad de Lima en 1603 (Mannarelli 2002, 29). En Colombia, esta modalidad institucional inicia actividades con la Casa de Expósitos de Santafé en diciembre de 1642 (Banco de la República 2012, 25).

Ya para el siglo XIX con la independencia en las manos y tras la consolidación de un Estado con un modelo económico de fundamento feudal por el predominio de la estructura asociativa de la hacienda (Guillén 2003), la incursión estatal en los asuntos de los NNA fue intercalada, a veces sí, y a veces no, con las sociedades eclesíásticas. Fundamentalmente, el que podría llamarse como un Estado latifundista exportador, si acaso incursionó en un tono formal en la producción de una política pública de los NNA bifurcada entre normativas de control socio penal para menores de edad infractores y temas educativos; tópico en boga, por efectos de las confrontaciones partidarias que tenían como uno de sus puntos

de pugna, o la instauración de una instrucción pública y laica voceada por los liberales, o una fiel y entregada a los preceptos de la Iglesia, impuesta al final por los conservadores con la Constitución de 1886 y el Concordato firmado con el Vaticano en 1887. Más allá de estas expresiones, la política pública de los NNA es, ciertamente, un espejismo en el seno del Estado hasta la llegada al poder de los liberales en 1930 y la subsecuente escalada del Estado proteccionista que se extingue a mediados de los ochenta.

¿Cómo explicar este viraje gradual de lo privado a lo público; a qué obedece la incipiente preocupación y arbitraje del Estado en algunos temas de fondo de la infancia? La respuesta de ningún modo es unidimensional. Son muchos los factores que explican que durante la Colonia y el Estado latifundista exportador, la infancia fuera una materia de tutelaje de la organicidad religiosa. Quizás, la más recurrente que se puede inferir en las historiografías enumerativas de los hechos de los NNA en el país, es la acertada posición del dominio de la Iglesia sobre la organización de los vínculos de las personas.

Es bien cierto que las sociedades latinoamericanas aún no habían vivido procesos de secularización tajantes ni mucho menos de legalización de la laicidad. El poder de la Iglesia era amplísimo, al punto que pudo conservar durante largo tiempo varias prerrogativas económicas heredadas de los años coloniales (Guillén 2003). De este modo, la Iglesia llegó a regular las funciones ciudadanas a través de la partida del sacramento del bautismo; se sabe que hasta “el decenio de 1920 este registro fue indispensable para ingresar a planteles educativos, para las mortuorias y demás gestiones ciudadanas, como lo es hoy el registro civil de nacimiento” (Banco de la República 2012, 68). Es decir, a su antojo alimentó segregaciones entre las personas desde la más tierna edad e impuso modos de vida, como por ejemplo, al exigir en sus planteles educativos la legitimidad de los hijos (Palacios 2003).

Aun así, la hegemonía eclesiástica en la modulación de los valores de la familia, en la administración de la escuela y la beneficencia como reflejo del paradigma señalador de la pobreza como un hecho ontológico (Castillo 2002), subsanable, con la caridad, la misericordia y la compasión es insuficiente para entender a cabalidad los trasfondos de los albores de la acción estatal para los NNA. Habría que tomar también en cuenta las representaciones sociales sobre los mismos, que por cierto, en un punto muy preciso después de la Primera Guerra Mundial define a los NNA como pioneros de cambio y de futuro; o la explosión de fenómenos infanto-adolescentes estimados como intervinientes, modificadores o amenazantes del orden social como en su momento lo fueron las exposiciones de los NNA. Sin olvidar claro, la aparición de organismos internacionales concentrados en los asuntos de los NNA como las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano del Niño y la Organización Internacional del Trabajo que definieron a la larga muchos puntos de las agendas nacionales referidas a los NNA.

En acompañamiento a estas ideas, en un nivel más profundo, la política pública de los NNA en Colombia viene siendo regida, principalmente, por los modelos de desarrollo y las posturas políticas que ha tenido el Estado. Esto es plenamente verificable haciendo algunas elucubraciones sobre las ventajas que ofertaba la filantropía cristiana, o las imposibilidades que la institucionalidad arrastraba para reemplazar a la Iglesia en su misión de atención a los más desfavorecidos.

En el Estado latifundista exportador, por un lado, al imponerse el sistema de la hacienda con el extremo reparto de tierras baldías a los altos mandos de la campaña independentista como recompensas militares y la “apertura aduanera al comercio internacional [...] que colocó a la Nueva Granada en la condición de mero productor de alimentos y materias primas...” (Guillén 2003, 294), las riquezas que en su momento brindan los auges exportadores del tabaco y del café se remitieron a llenar los bolsillos de los grandes terratenientes. El Estado latifundista exportador en sí se distinguía por tener penurias fiscales y pasivos arrastrados de los años bélicos de la emancipación de los españoles (Kalmanovitz 2010), siendo plenamente funcional a las prioridades estatales todo el sistema de beneficencia de la Iglesia concentrado en los ciudadanos menesterosos e invisibles como los NNA.

Al emerger el liberalismo y hacerse con el poder en 1930 tiene lugar una mutación importante de ese proceso. Asimilando una predisposición continental tras la gran depresión estadounidense de 1929, Colombia introduce una política de protección y fomento de la industrialización que aunque nunca llega a ser del todo un hecho de ruptura definitiva por su dependencia de bienes de capital y tecnologías extranjeras (Pécaut 2012), sí sirve como base para que el Estado proteccionista instituya un sistema tributario moderno que canaliza recursos para la puesta en marcha de programas de compensación social que toman en cuenta, quien lo creyera, hasta a los NNA.

Finalizando los ochenta, una nueva metamorfosis tiene lugar. La introducción legal del neoliberalismo es enemiga de todo el trazado recorrido, en particular, por su afán de desarmar los oficios y servicios estatales relacionados con los derechos de las personas. A todo ello ¿cuáles son las huellas y señales de dichas transiciones, de casi cincuenta años de consolidación del proteccionismo a la par de algunas políticas sociales residuales y directas para los NNA, y de otros veintitantos neoliberales de reconfiguración de la política pública de los NNA?

De este modo, el presente artículo pretende analizar la robustez, el decaimiento y las tipologías de la política pública de los NNA, partiendo sobre todo de su concatenación con los modelos de desarrollo del Estado colombiano entre 1930-2012. En otras palabras, busca analizar y diagnosticar el impacto del Estado proteccionista y el Estado neoliberal en la política pública de los NNA, haciendo énfasis en las instituciones involucradas, las metas que generalmente se han propuesto, las mayores infancias intervenidas, los presupuestos asignados, etc.

El texto está dividido, en primer lugar, en unos antecedentes que dan cuenta de las tipologías de la política pública de los NNA a lo largo de los años proteccionistas. En segundo lugar, presenta una justificación medida y suficiente sobre la configuración del Estado proteccionista y su influencia en la aparición de la política pública de los NNA en Colombia. En tercer lugar, señala la aparición del Estado neoliberal en Colombia y los peligros de muerte a los que expone a la política pública de los NNA. Finalmente, analiza la resistencia que la Convención de los Derechos del Niño le ha interpuesto al neoliberalismo, en pro de la producción de política pública para los NNA.

1. La política pública de los NNA durante el Estado proteccionista (1930-1986)

El tiempo transcurrido entre la década de 1930 y mediados de los ochenta da cuenta de mutaciones en la perspectiva tradicional de la política pública de los NNA que dominó la era colonial y el siglo XIX republicano. El Estado emprende una ampliación, paulatina, de su abanico de actuaciones públicas en favor de los NNA sin familias capaces de garantizarles con solvencia sus procesos educativos y de sanidad.

Un hecho curioso, casi sorprendente, si tomamos en cuenta las conflictividades políticas de todo ese período: tanto la llamada época de “La Violencia”, en la que se rompió íntegramente el Estado de Derecho con una expresión tan autoritaria como el cierre del Congreso de la República de 1949 a 1958 (Kalmanovitz 2010), en acompañamiento de la persecución conservadora a la gente liberal que dejó tan sólo entre 1948-1953 un saldo aproximado de 140.000 muertos (Pécaut 2012, 501); o el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla que en el período 1953-1957 se destacó por la criminalización de la protesta y la represión estudiantil (Palacios 2003); o la formulación política del Frente Nacional que se extiende de 1958 a 1974 y que atestigua el surgimiento de la insurgencia; en adición al Estado de sitio o de excepción que tuvo a Colombia a lo largo de toda esas eras de gobierno, exactamente treinta años entre 1949-1991, con las libertades civiles restringidas y al poder ejecutivo como un legislador de facto (García y Uprimny 2005).

A pesar de todos esos ires y venires, la política pública de los NNA en compañía de instituciones especializadas en pensarlas se multiplicaron en un contexto bisoño en la materia, fundamentalmente bajo cinco grandes rubros. El primero versó sobre la salubridad y la nutrición infantil. Esa tendencia de atención del Estado no dio espera en el siglo XX por la elevada mortalidad infantil que se heredó del siglo anterior y que era evidente no sólo en Bogotá, sino a su vez en otras capitales latinoamericanas. Por ejemplo, en Lima la “muerte de niños de 0 a 10 años constituía el 46,6 por ciento de las defunciones de 1930” (Mannarelli 2002, 37). De igual forma, por la medicalización que vivió la infancia en ese lustro; injerencia disciplinar que se ramificó en tres presiones e invitaciones a los Estados republicanos del continente: a) realizar estudios biométricos a los NNA por inspiración de las corrientes eugenésicas obsesionadas con europerizar la raza indígena; b) promover prácticas entre los NNA de higiene y cuidado personal; c) instruir a las madres con conocimientos de higiene sexual y puericultura. Colombia tomó atenta nota de esta posturas y las expresó en sus políticas públicas, aprovechando ladinamente las ventajas de brindar servicios de salud a los NNA, ante los temores de las élites de contagiarse de enfermedades populares (Banco de la República 2012) y como excusa para proteger la demanda de la creciente industria que requería mano de obra sana y aséptica (Banco de la República 2012).

El impacto del discurso médico fue de tal magnitud, que la biometría se impuso como regla para conocer quiénes eran los NNA con mayores “deficiencias” frente al NNA europeo, o los mejores dotados y libres de correcciones futuras; una ley anterior a los treinta, la 112 de 1919, por ejemplo, dispuso la Inspección Médico Escolar para clasificar los estados físicos de los NNA en las instituciones educativas (Banco de la República 2012).

Estas preferencias médicas se ratificaron en 1924, con la creación del Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública, desprendiéndose de su seno proyectos como la Resolución 124 que suscitó campañas de prevención del alcoholismo desde edades tempranas para evitar el deterioro racial (Banco de la República 2012). Adicionalmente, las políticas públicas de salud suscitaron arduas campañas de vacunación a partir de 1933, en especial contra el sarampión (Banco de la República 2012); así como la divulgación de la lactancia materna, la protección de la mujer, las mejoras en la calidad de los servicios obstétricos y la profesionalización de las parteras tradicionales (Banco de la República 2012). En esa tónica fue viable la Ley 15 de 1925 sobre higiene social y asistencia pública, que “ordenó abrir pabellones de maternidad en hospitales, subvencionados con más de quinientos pesos del tesoro público” (Banco de la República 2012, 133).

La educación fue la segunda rama de la política pública característica del período en mención. Para 1938, la falta de recursos municipales obligó al gobierno nacional a crear el Fondo de Fomento Municipal para auxiliarlos en su tarea de construir escuelas, en correspondencia con el empeño liberal por ampliar y ofertar una pedagogía pública y laica (Banco de la República 2012). Empresa que en su momento estaba en cierta desventaja con la enseñanza católica, pues en “1938 por cada estudiante matriculado en los colegios oficiales, dos estudiaban en planteles religiosos privados” (Palacios 2003, 157).

Asimismo, se crearon estándares y rigores para la profesionalización de los maestros, particularmente en el ámbito preescolar, del cual se estima existían 280 establecimientos con cerca de 12.120 niños atendidos por 315 maestros en 1935. Lamentablemente, la promoción del ideal de contar con un personal especializado para atender al NNA (Alzate 2003, 63), en cualquier recinto en el que se hiciera presente, no caló en la estructura educativa; el sólo hecho de que en 1950 el 54% de los profesores de educación elemental careciera de un grado académico lo confirma. Si acaso, la inversión en la educación de los NNA retorna hasta 1974 con la expedición de la Ley 27 durante la presidencia de López Michelsen, que activa el sistema preescolar público en el país; su artículo 1 ordenó: “Créanse los centros de atención integral al preescolar, para los hijos menores de 7 años de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales y privados” (República de Colombia y Ministerio de Educación [1974] 2012, Art. 1).

El tercer escalón de política pública del período relatado se vincula con el tema del control socio penal de los NNA infractores. En encadenamiento a leyes precursoras en esos asuntos del siglo XIX, surgió la Ley 98 de 1920, la cual funda en el país la doctrina de la Situación Irregular y su subsecuente sostén: los juzgados de menores. Dicha ley promovió la intervención penal sobre menores de edad en estado de abandono físico o moral, estimados como “vagos” o hallados trabajando o ejerciendo la mendicidad; básicamente atendiendo a la idea que:

... no se juzgará a quien con libre albedrío comete una infracción penal, sino unas circunstancias previas que determinan a una persona para cometer un delito; por ende, aquí no se sanciona la conducta delictiva sino unas características, unos comportamientos, unos hábitos del delincuente que lo determinan a delinquir, y que hacen que represente un peligro latente para la sociedad; en consecuencia, los niños son responsables por el simple hecho de vivir en sociedad (Holguín 2010, 296).

Luego surge la Ley 95 de 1936 que se concentró en estimar la peligrosidad de las infracciones cometidas por menores de edad y sus respectivas sanciones (Banco de la República 2012). Una década después apareció la Ley 83 de 1946 (popularizada como la Ley Orgánica de la Defensa del Niño) que refrendó la figura del Juez de Menores y estableció cuatro modalidades de institucionalización para los NNA encontrados culpables de cometer ilícitos: “escuelas hogares, donde un pequeño número de reclusos era dirigido por una pareja de esposos, dentro de una organización familiar; escuelas de trabajo y granjas agrícolas, que enseñaban agricultura y ganadería; y los reformatorios especiales, destinados a recibir a los menores de más peligrosidad” (Banco de la República 2012, 137). Ese mismo año, se decretó definitivamente la separación del recinto de castigo de los NNA y los adultos contraventores, al crearse el Departamento de Protección y Delincuencia Infantil, que desligó a los NNA de los asuntos de la Dirección General de Prisiones.

El cuarto ítem de política pública de los NNA en esos años se empeñó en prohibir su participación en actividades laborales. Ya para 1914 había tenido un despliegue a nivel regional con asiento en Antioquia, por efectos de la industrialización textil y la expansión hacia el sur de su territorio del cultivo del café con interdicciones y multas en contra de quien contratara a un menor de diez años (Banco de la República 2012). Estas dos modalidades de producción de riqueza emplearon en sus momentos de despegue a miles de NNA; por ejemplo, se sabe que el trabajo de las niñas en las trilladoras de café representó un 15% del total de empleos en la época; o que existieron fábricas con mano de obra enteramente de NNA como fue el caso de la “Vidriera de Caldas en 1922, donde todos los trabajadores que estaban empleados allí tenían entre diez y quince años” (Banco de la República 2012, 107).

La productividad industrial tuvo un envión innegable con la ayuda de los NNA. Su contribución a elaborar mercancías retrasó su inserción en el medio educativo. La opción era sobrevivir o estudiar, imponiéndose con cierta justicia el impulso natural de llevarse el pan a la boca. El cuerpo legislativo de los veinte y los treinta del siglo XX, no vio con buenos ojos la permanencia del NNA en los trazados manufactureros y legisló en favor de regular las edades para trabajar. Así aparecieron leyes como una de 1927 que “prohibió expresamente el trabajo de menores de once años y decretó que los de catorce debían presentar un certificado de mínima educación”; o la Ley 9 de 1930 que ratificó “la prohibición de emplear menores de catorce años sin certificado o en trabajos inapropiados” (Banco de la República 2012, 107, 108). Unos años después el Código Sustantivo del Trabajo de 1950, amplió la brecha, al dictaminar en su artículo 30, la incapacidad de los menores de dieciocho años para el trabajo.

Por último, la política pública de los NNA casi al final de los treinta tomó un tono institucional. Es decir, se concretó en burocracia activa con fines de atender, solucionar o proteger a los NNA de sus problemáticas más recurrentes. Así brota con la Ley 93 de 1938 el Departamento de Asistencia Social, que apoyó con auxilios del Estado a organizaciones de sordomudos y de ciegos en la era de Alfonso López Pumarejo (Banco de la República 2012); el Consejo Nacional de Protección de la infancia por obra y gracia de la Ley 86 de 1946 en la administración de Mariano Ospina Pérez; la División de Menores del Ministerio de Justicia y el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia,

derivaciones del Decreto 1818 de 1964 del gobierno de Guillermo León Valencia, que tenía entre sus funciones, como lo estipula su artículo 13:

- a. Establecer las bases generales de política de protección social, tanto del menor como de la familia, formulando los planes para su desarrollo;
- b. Coordinar las actividades nacionales de protección y asistencia a los menores y todo lo relacionado con su asistencia social, salud y moralidad a través de una política fundamentalmente orientada hacia el desarrollo armónico del menor, y hacia la efectiva prevención de los estados antisociales de la minoridad;
- c. Actuar como órgano asesor y consultivo de la División de Menores;
- d. Proponer al Gobierno el plan de distribución de dineros y auxilios, destinados a obras de asistencia al menor y a la familia;
- e. Dictar su propio reglamento (República de Colombia 1964, Art. 13).

Cuatro años después, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través de la Ley 75 de 1968, derogándose los estamentos previos encargados de pensar la política pública y la atención a los NNA. Al ICBF se le encargó en esos años apoyar la seguridad alimentaria de la infancia al incorporar en su matriz al Instituto Nacional de Nutrición fundado con la Ley 14 de 1964; del mismo modo, se le asignaron funciones particulares en ese momento; todas ellas aparecen detalladas en el artículo 53 de la ley que funda el ICBF.

Pasados once años, el gobierno de César Turbay establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) por efectos de la Ley 7 de 1979 que declara al ICBF como su ente central o coordinador y que como añadidura reformula y precisa algunas cuestiones del organismo nacido en 1968, entre ellas, las de su financiamiento con base en los parafiscales del sector empresarial. Al SNBF, por orden de la ley que lo crea se le fijan como sus fines, lo dice el Artículo 13:

- a. Promover la integración y realización armónica de la familia.
- b. Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez;
- c. Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad (República de Colombia 1979, Art. 13).

Resumiendo, puede inferirse que la política pública de los NNA en la etapa proteccionista tuvo una presencia nada despreciable. A lo largo de esa fase el Estado colombiano, a diferencia de lo que sucedía en el siglo XIX, no dio un paso al costado en lo referente a las problemáticas infanto-adolescentes ni tampoco las delegó por completo al dominio privado y eclesiástico. Haciendo cuentas, fueron cinco rubros los que abordó: salud, educación, control socio penal, trabajo infantil e instituciones pro derechos. A pesar de ello, muchas de las políticas públicas de ese período se agotaron al poco tiempo sin brindar grandes resultados, como bien lo ejemplifica el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia que tuvo una corta vigencia de cuatro años. Respecto a otras políticas públicas que lograron extenderse en el tiempo, se puede decir, que sus acciones fueron una antípoda de la dignificación de la infancia. Caso de casos: la Ley 98 de 1920 que en lugar de promover derechos apostó por criminalizar la pobreza.

2. La sustitución de importaciones: el sostén de la política pública de los NNA en la era estatal proteccionista

Con esta rápida recopilación, no cabe duda que la política pública de los NNA experimentó prosperidad en el siglo XX. La transformación favorable se debió en gran parte a la aparición decidida de un Estado proteccionista que acompañó el fomento de la industrialización en el país y por ende a la génesis de un sistema tributario atento a sus rentas que viabilizó la compensación social, incluso, para los NNA.

Si bien algunos intentos por proteger y fomentar la manufactura nacional son pretéritos a 1930, como se puede verificar revisando los fracasados intentos de edificar industria en la primera mitad del siglo XIX por mano de hacendados con aspiraciones tecnoeconómicas (Guillén 2003), solamente se puede hablar con propiedad del Estado proteccionista con la llegada al poder de los liberales y las sucesivas reformas que empiezan con la administración de Enrique Olaya Herrera y se acentúan con Alfonso López Pumarejo, puesto que a pesar “de las reformas institucionales de los años veinte, el intervencionismo estatal moderno no se había desarrollado en escala apreciable en Colombia antes de la crisis” (Ocampo 2007, 31).

Dichos gobiernos aprovechan la decadencia de la estructura asociativa de la hacienda por obra y gracia del campesinado de la colonización antioqueña del occidente del país, que con sus minifundios, la invasión y la titularidad de la tierra, encontró en el cultivo del café el medio idóneo para obtener utilidades crecientes por el clímax de precios en el mercado mundial, convirtiendo al grano en la bandera de exportación colombiana hasta casi 1960 cuando alcanzó a representar el 80% de las exportaciones colombianas (Kalmanovitz 2010, 180). Obviamente, este fenómeno no llevó a la desaparición del latifundio como lo evidencia la permanencia de grandes haciendas, aún y con todo y, la expedición de la Ley 200 de 1936 que abogó por la nacionalización de las hectáreas rurales que estuviesen sin explotar (Pécaut 2012), pero sí condujo al evento extraordinario de que muchos campesinos “sin tierra” se convirtieran en productores-exportadores de café y por inercia en clientelas activas y demandantes de bienes de consumo que se importaban en su momento.

De esta manera, viene a surgir por primera vez un mercado interno dinámico que tenía como protagonistas a más personas que a los terratenientes, quienes en el pasado concentraban las ganancias del tabaco y del café en sus primeras bonanzas; sistema de compradores que por cierto se constituyó en la plataforma para la industrialización nacional (Kalmanovitz 2010). Resulta que, ante su constante demanda de bienes de consumo, los sectores que alcanzaron a gozar de las ganancias del café en los días de la hacienda, optaron por utilizar el capital acumulado para forjar industria, para dar el salto hacia manufactureras modernas con tecnología y concentración de la maquinaria sin recurrir al capital extranjero para tal periplo. Ejemplos notables de ese tránsito fueron Coltejer, Fabricato, Cervunión, Coltabaco y Noel. Por eso se dice que la población colonizadora antioqueña fue clave para la configuración del capitalismo en Colombia. Sintetizando, la industrialización nació gracias a los aportes de capital brindados por el desarrollo exportador del café que facilitó lo que nunca había existido

en Colombia: “un crecimiento en los ingresos de una clase media emergente, que se materializó en una demanda interna sostenida de artículos de consumo” (Kalmanovitz 2010, 203).

Todo ese desarrollo manufacturero y de mercado coincidió con el apogeo de las ideas proteccionistas celebradas por los liberales tras su retorno al poder luego de una contención de casi sesenta años. Pensamiento que obedecía a una vuelta de tuerca o nueva forma de abordar el desarrollo de las naciones con materias primas en abundancia. Paradigma ampliamente legitimado después de la Segunda Guerra Mundial por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) bajo la dirección del economista argentino Raúl Prebisch que promovió a través de su vocería institucional la famosa sustitución de importaciones en todo el continente (Castillo 2002). En específico, se trataba de que un “país como Colombia no podía basar su desarrollo en la producción primaria para el mercado mundial [...] y tenía así que promover el desarrollo a través de la sustitución de importaciones manufactureras y de la producción para el mercado interno” (Ocampo 2007, 33).

Inspirado en esas premisas, Enrique Olaya Herrera en 1930 implementa políticas de tono intervencionista en la economía para favorecer la industria: regulando ciertas actividades productivas como las de los ingenios en 1933, financiando créditos a través de tres instituciones recién estrenadas (la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito) y controlando las importaciones por medio del alza a los aranceles, principalmente, para bienes de consumo directo (alimentos y textiles) por medio de la Ley 62 de 1931 (Guillén 2003). Estrategias, a posteriori, explayadas por el gobierno de Alfonso López Pumarejo en 1934, al mando de su autodenominada “revolución en marcha”, que desembocaron en un desarrollo industrial neófito de sectores como el secundario, la industria básica intermedia y de los bienes de capital, poco usuales en la historia nacional, lográndose alcanzar cifras históricas: verbigracia, el crecimiento promedio fue de un 10.6% entre 1934 y 1941; así como la industria representó el 45% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese ciclo (Ocampo 2007, 50). Esta base de productividad que sirvió para el establecimiento de un conjunto de medidas sociales, entre las que se cuentan reformas laborales y agrarias, pero sobre todo la creación de una reforma fiscal (1935-1936) que inauguraba en Colombia un modelo moderno de tributación directa de las rentas (Ocampo 2007), el cual sirvió como sostén económico para el establecimiento de programas de redistribución del ingreso por medio del gasto público social; a saber para el comienzo de las primeras políticas sociales de la historia colombiana.

Vale acotar, en un breve paréntesis, que la función social del Estado implementada por los liberales tuvo razones ocultas, subyacentes, que la impulsaron. Primeramente tenían que darse puesto que su ascenso al poder se debió en gran parte a la reivindicación de los derechos de los trabajadores, más aún después de la Masacre de las Bananeras de 1928 ordenada por el conservador Miguel Abadía Méndez, es decir se sustentó en “...un esfuerzo de los liberales por capitalizar la violencia gubernamental antitrabajadora, como una palanca para la captura del poder” (Guillén 2003, 438). Empero, el trasfondo de su cruzada social o de su defensa proletaria respondió sí, o sí, a las preocupaciones de la avanzada socialista en los sindicatos y en la dirección obrera, en concreto al miedo a que

postularan y concretaran un “nuevo marco para la distribución del poder político y de la participación en él” (Guillén 2003, 439). Mirando así las cosas, parece más sencillo comprender el por qué de la Ley 200 de 1936 en plena ebullición de conflictos agrarios y demandas por el derecho a la propiedad rural, o la acción de Alfonso López Pumarejo para promover sindicatos desde el seno del Estado y su arbitraje directo por los derechos laborales ante las empresas, como ocurrió en 1935 con la Tropical Oil Company (Pécaut 2012).

De cualquier modo, por cuenta de las acciones proteccionistas se trató de crear o direccionar una demanda hacia la producción interna mediante el uso de aranceles que tuvieron como efecto primario el aumento del precio de los bienes importados en parangón a los de fabricación nacional, lo que garantizó, por un lado, a las empresas locales altos dividendos para favorecer su constante tecnificación con la importación de maquinaria extranjera, o bienes intermedios en pro de ampliar su productividad. Y al Estado, por el otro, la solicitud al sector empresarial de retornar los favores prestados mediante tributos a sus remuneraciones para el financiamiento de proyectos y programas sociales (Ocampo 2007).

Al llegar la violencia partidista con el oficialismo conservador de Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez y Roberto Urdaneta (1946-1953), el militarismo de Gustavo Rojas Pinilla y el pacto del Frente Nacional, la estrategia proteccionista o la doctrina de la sustitución de importaciones como vía de desarrollo siguió su curso, de la mano de programas compensatorios como contrapunto al crecimiento de prédicas populistas que se aprovecharan de la insatisfacción de las masas populares urbanas (Kalmanovitz 2010). Se calcula que “la industria creció aceleradamente entre 1945 y 1974, continuando así la tendencia alcista de los años treinta y de la guerra. El valor promedio en el crecimiento del valor agregado manufacturero para todo el período fue de más del 7%” (Kalmanovitz 2010, 207); del mismo modo su representación en el PIB se consolidó con un nada despreciable 25% para mediados de los setenta (Kalmanovitz 2010, 208). Al respecto, las industrias tradicionales se favorecieron con créditos de fomento del Estado y con nuevas reformas arancelarias a favor de sus productos. Por ejemplo, la de 1959 auspiciada por el gobierno de Lleras Camargo estableció el arancel para los bienes de capital en 21,7%, en 29% para los bienes intermedios y en 53% para los bienes de consumo (Guillén 2003, 413).

En todo ese transcurrir el proteccionismo se afianzó en Colombia, además, al compaginar con la propuesta desarrollista del “trato justo” promovida por el gobierno estadounidense de Harry Truman al inicio de la Guerra Fría. Según esa figura, el subdesarrollo era superable cumpliendo un conjunto de mandamientos compatibles, por cierto, con la sustitución de importaciones, como la urbanización, la inversión en tecnología, la educación, la salud, la tecnificación de la agricultura y el mejoramiento de los niveles de vida de la gente (Escobar 2010). De ahí que casi todas las administraciones nacionales sucesivas a la pacificación de la Segunda Guerra Mundial siguieran algunas de esas líneas e invirtieran en obras públicas, modernizaran la producción agrícola incentivando el desuso del machete, la roza y la quema para abrir la puerta a la utilización de fertilizantes y de maquinaria agrícola (Kalmanovitz 2010); suministraran recursos a la educación, llegándose a superar la cifra histórica del 20% del presupuesto nacional entre 1978-1982 (Kalmanovitz 2010, 275);

promovieran leyes de reforma agraria, en particular de factura liberal, como la Ley 135 de 1961 de Alberto Lleras Camargo o la Ley 1 de 1968 de Carlos Lleras Restrepo. Y por último, se endeudaran a nivel internacional para sostener financieramente todas esas experiencias como lo deja ver el saldo de débito del 13% del PIB adquirido entre 1962-1972 (Kalmanovitz 2010, 160).

Como se ve, la política pública de los NNA y el entramado institucional creado para su viabilidad, que aparece en ese gran tramo del siglo XX tratado aquí, ve la luz por toda la riqueza que recaudó el Estado proteccionista con los impuestos a las rentas empresariales (Kalmanovitz 2010). A diferencia de la era latifundista exportadora, el Estado republicano del siglo XX tuvo un proyecto de país que consistió, en gran parte, en ser capaz de no depender solamente de las exportaciones y los aranceles, al apoyar la emergencia industrial y por ende programar fuentes endógenas de tributación que aliviaran sus finanzas y permitieran implementar programas sociales de inclusión (Alzate 2003, 64). Ya el sólo hecho de que el recaudo tributario creciera de algo así como el 4% del PIB en 1933 a casi el 10% del PIB en 1975 (Kalmanovitz 2010, 221), significó la posibilidad de tener alcancías medio llenas para viabilizar los preceptos de la sustitución de importaciones y del “trato justo” trumaniano.

3. La aparición del Estado neoliberal en Colombia: amenazas para la política pública de los NNA

Los logros, apuestas y proyectos sociales implementados bajo la batuta de la sustitución de importaciones y del desarrollismo terminaron sobrepasando la capacidad tributaria colombiana y exigieron grandes inversiones compensadas de a poco con endeudamiento público y privado en el exterior. Es decir, la transformación social del país que incluía a los NNA desbordó la recaudación tributaria y la llevó a buscar auxilios en los empréstitos internacionales para garantizar su continuidad.

Básicamente se gastaba más de lo que se recaudaba; por ejemplo, en 1955 el recaudo tributario alcanzó un 8% del PIB y el gasto de la caja pública fue de un 10% del PIB (Kalmanovitz 2010, 153); o en 1985, cuando se obtuvo una cobranza fiscal del 6% del PIB el gasto público estuvo por encima del 10% del PIB (Kalmanovitz 2010, 153). Así emergió el endeudamiento progresivo como la salvación para proseguir con las tendencias proteccionistas colombianas, el cual en el arranque de ese modelo de desarrollo fue moderado y conservador. Todo cambió con la implementación en los setenta de inversiones en infraestructura física, la puesta en marcha en los ochenta del Plan de Integración Nacional y la protección al gremio cafetero en la misma década tras el anunciado fin del Convenio Internacional del Café; proyectos financiados enteramente con recursos extranjeros. Por esta razón, la deuda externa pasó de 3.098 millones de dólares en 1970 a 17.512 millones de dólares para 1987 (Rubio, Ojeda y Montes 2003, 6).

Los créditos suscritos terminaron convirtiéndose en una solución de doble filo para Colombia (al fin y al cabo tenían que pagarse) al caer presa de la crisis de la deuda latinoamericana que anuncia México en 1982, cuando le comunica a sus acreedores su incapacidad para seguir pagando. Si bien la situación de pasivos

de Colombia en símil con países de la región no era tan grave, tuvo que acogerse y experimentar las condiciones impuestas a todo el continente. Las presiones fueron muchas; entre las que podemos mencionar aparecen: el aumento de los intereses al antojo de los prestamistas, o la negación de nuevos empréstitos a menos que se siguieran unas rutas de transformación del modelo de desarrollo sostenido hasta ese momento, mejor conocidas por todos como el ajuste estructural de boca del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta propuesta de *shock* exigía el equilibrio de las finanzas públicas, mejorar el déficit fiscal y renunciar a la protección desmedida por medio del desmonte de los aranceles para las importaciones. Más tarde, en una segunda etapa requerirían reformas en los planos tributarios, laborales y en la promoción de la inversión extranjera en el país. Con todas esas medidas el modelo de desarrollo estaba condenado, sin discusiones, a reformularse y daba pie para entender por qué a los ochenta se les apodó como la década perdida.

Las reformas no dieron espera. El gobierno de Belisario Betancur en 1984 decide dar cumplimiento a las demandas de los bancos y de los Estados industrializados reduciendo el déficit fiscal:

Todo el “ajuste fiscal se centró en la disminución de la inversión pública considerada no prioritaria así como en el aumento de ingresos del gobierno central [...] El incremento en los recaudos se consiguió por varias fuentes: la más importante, la reforma tributaria de 1983 que amplió la base tributaria al tiempo que se buscó mayor eficiencia en el recaudo. [...] Con estas medidas se logró reducir significativamente el déficit del gobierno nacional central -GNC- de casi el 7% del PIB en 1983 a niveles inferiores al 1% en 1986” (Garay 1998, 22-23).

Sin embargo, el gobierno encargado de oficializar el retorno de la liberalización del mercado y de la teoría de la división internacional del trabajo, imperantes en el Estado latifundista exportador, vendría a ser el de Virgilio Barco. Muy a finales de su administración, en 1990, anuncia el “*Programa para la Modernización de la Economía Colombiana*”, un documento que “modificaba la concepción sobre el modelo de desarrollo vigente en Colombia hasta entonces, centrando la atención en el sector externo como motor del desarrollo” (Garay 1998, 344); esto es, nuevamente, la clave del desarrollo estaba en las exportaciones de materias primas, de una que otra manufactura dejada por la era de la industrialización y en el flujo de capitales de la inversión extranjera.

La liberalización de Barco intentó llevar a la producción doméstica a una competencia gradual con las mercancías del exterior al proporcionarle una protección arancelaria de dos años contados desde 1990, dado que se pretendía en un plazo no mayor de tres años reducir los aranceles a un promedio de 25% para las mercancías foráneas (Garay 1998). En el gobierno posterior, César Gaviria incrementó la liberalización de las importaciones y la desgravación arancelaria estableciendo a pocos meses de su elección, en el documento de 1990, “*Decisiones sobre el programa de apertura económica*”, medidas como la eliminación de licencias o permisos previos de importación y la disminución de los niveles arancelarios, al punto que se “estableció que el arancel máximo, que en ese momento era del 50% con una sobretasa del 13%, debía llegar a un máximo del 15% con una sobre tasa del 8% en 1993” (Garay 1998, 346).

Este conjunto de decisiones hizo que en las postrimerías del siglo XX el proteccionismo se convirtiera, si se puede decir así, en historia patria. De tajo fue el fin del cenit de la industrialización. Y es que a diferencia de la estabilidad de la manufactura y de su crecimiento constante de un 7,5% entre 1929-1973, en los períodos de 1974-1989 se logró un discreto 3,4% y de 1990-2001 descendió a un ínfimo 0,8% (Kalmanovitz 2010, 209). Era claro que todo eso iba a suceder no sólo por la falta de los aranceles para proteger los bienes de capital, intermedios y de consumo, sino en simultáneo por la anulación de créditos subsidiados y la liberalización del sistema financiero que elevó las tasas de interés de las sucursales bancarias.

Durante los noventa y con la llegada del siglo XXI, las reformas neoliberales chantajeadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la obtención de nuevo crédito siguieron su curso. Los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, una vez atendidas las directrices de la liberalización comercial, se concentraron en ejercer reformas que favorecieran la inversión extranjera en el país y definieran el desarrollo colombiano por la causalidad de la exportación primaria. Son muchas y en varios rubros. Por ejemplo, intentando enviar un mensaje de confianza al capital extranjero se revirtió el clásico modelo tributario del proteccionismo, donde los más ricos y los empresarios pagaban más impuestos, para pasar a un sistema que se concentra en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el cual, hoy por hoy, el 60% de los impuestos los paga el consumidor sin importar sus ingresos (Kalmanovitz 2010, 149).

También se prescindió de la amenaza de la nacionalización empresarial, al derogarse en 1999, al mando de Pastrana, “el artículo 58 de la Constitución que autorizaba la expropiación sin indemnización” (Ahumada 2002, 45); complementariamente, se concretaron prerrogativas en los terrenos laboral, cambiario y tributario para los inversionistas extranjeros, como la expedida por el Decreto 49 de 2000 que creó las denominadas Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE) (Ahumada 2002, 32-33). De esta manera, la inversión extranjera, obsesiva en el rango de las materias primarias, quedó servida; lo que explica que para el 2007 la minería (carbón, oro y níquel) y el petróleo alcanzaran a ser el 42% del total de las exportaciones colombianas (Kalmanovitz 2010, 180).

Paralelamente estas administraciones, además, debían seguir acatando las indicaciones de controlar el déficit fiscal. Es decir, sumado a la pauperización de los aranceles, era menester excluir del presupuesto del Estado cualquier servicio y programa de compensación social, sin importar que fueran de los NNA, para trasladárselo a ofertantes privados. Recuérdese que Colombia al firmar con el FMI en 1999 el llamado Acuerdo de Facilidades Extendidas se comprometió a que el déficit fiscal disminuiría progresivamente de 6,2% del PIB a 3,6% en el 2000, a 2,5% en el 2001 y a 1,5% en el 2002. Para lograrlo la clave residía en reducir el gasto público del 15,6% del PIB en 1999, a 13,4% en el 2002 (Ahumada 2002, 22); así fuera despidiendo a maestros públicos como lo refrendó el documento del gobierno Pastrana “*Balance macroeconómico y perspectivas para el año 2000*”, que se trazó como objetivo gubernamental un ahorro de 180.000 millones de pesos en el sector educativo (Ahumada 2002, 27).

4. La Convención de los Derechos del Niño: un contrapeso jurídico al neoliberalismo en favor de la política pública de los NNA

La razón de ser del Estado neoliberal, es opuesta a la producción de política pública de tinte social. Pese a esto, como una gran paradoja, es de los ochenta para acá cuando se pueden enumerar, por lo menos a nivel de nomenclatura, las más ambiciosas y la mayor cantidad de políticas públicas para los NNA de la historia colombiana. ¿Cómo son posibles tales manifestaciones?

Este contrasentido no es un accidente ni fruto de una magnanimidad gubernamental, sino el resultado de un complejo fenómeno político. Obedece a la aparición de un contrapeso al nuevo modelo económico que se sustenta en compromisos jurídicos con la gobernabilidad global. El año de 1989 es histórico, por el derrumbe del socialismo real europeo y sin que se sepa mucho, por la promulgación de la Convención de los Derecho del Niño (CDN) por las Naciones Unidas; instrumento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, por primera vez en la historia de la humanidad, delinea derechos de todas las generaciones para los NNA y del que se deriva la responsabilidad de hacerlos cumplir para el Estado que lo ratifique y adopte (Bácares 2012).

De este modo, la infancia se encuentra en una tensión de pactos, presa de una dialéctica expresada por un lado en el desmantelamiento de políticas públicas para sus derechos, y por el otro en la antípoda de esa mirada. Por suerte, la CDN al ser ratificada por Colombia con la Ley 12 de 1991 pasó a tener un rango constitucional, hecho que ha servido como una suerte de balanza en favor de los derechos de los NNA, así sea imperceptible y gradual, frente a los mandatos contrarios del modelo macroeconómico neoliberal.

Este modelo jurídico, que además es un proyecto político por trazarse como destino la política pública de los NNA (Torrado y Durán 2004), tuvo efectos rápidos en macro-compromisos internacionales ulteriores a la CDN. En 1990 se llevó a cabo la *Cumbre Mundial en Favor de la Infancia* de la que emanaron 36 metas, siete de ellas trazadas como primordiales para el año 2000 por los Estados suscribientes de la CDN. En 2002 acaeció la *Sesión Especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas* que tenía como propósito analizar los resultados de los compromisos de los noventa y que ante un desolador panorama, en fusión con los ocho objetivos del milenio, amplió el tiempo de cumplimiento de dichas metas agregándole diez principios y cuatro grandes temas de acción como lo deja ver la declaración de dicho evento *Un mundo apropiado para los niños*. A los cinco años, aconteció el último gran evento político por los derechos de los NNA, *Un mundo apropiado para los niños + 5*, donde se evaluaron los progresos y resistencias de las metas acordadas y a las que durante ese lapso se comprometieron a cumplirlas 189 países del mundo, entre ellos Colombia; ante las inconsistencias de acatamiento se refrendaron para ser verificadas a cabalidad para el 2015.

La CDN y esas validaciones políticas, que secretamente son sucesivas y palabreras por la urgencia de revalidar los derechos por medio de plazos en un entorno neoliberal que los rechaza y por ende podría volverlos espurios, marcan las cuatro grandes líneas de acción de la política pública de los NNA en la Colombia de finales del siglo XX y de inicios del XXI.

Para empezar, impulsa una legislación nacional que precisa cuál y cómo debe ser la relación del Estado con los NNA. Siguiendo al artículo 4 de la CDN, se recibe la misión de desarrollar reformas legislativas y reestructurar el sistema de bienestar infantil con miras a construir una política pública que haga de la CDN una realidad. El proceso legislativo fue tardío, ya que tras un intento fallido en 1995 por crear una ley nacional que incorporara el espíritu y los artículos de la CDN (Tejeiro 2005), solamente hasta el 2006 se legisló al respecto, con la Ley 1098, conocida como el Código de la Infancia y la Adolescencia, la cual derogó el Código del Menor de 1989 del escenario jurídico nacional.

El Código de la Infancia y la Adolescencia resulta importantísimo al incorporar toda la noción de la protección integral que subraya que el Estado debe ser activo en los derechos promoviendo política pública. Además porque modifica estructuralmente las funciones de los operadores públicos y obliga a la generación de nuevas dependencias de protección para los NNA. Y a causa de algo inusitado, la delineación de responsabilidades concretas a los gobernantes, acompañadas de sanciones en el caso de que las evadan, tal y como lo estipula el artículo 204:

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas [...] El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello (República de Colombia y Ministerio de la Protección Social [2006] 2010, Art. 204).

Una segunda modalidad de política pública, distinta a una legislación explícita en los derechos de los NNA y en las instituciones encargadas de protegerlos, recae en la planificación de metas verificables de los derechos a un determinado término en Colombia. Existe una proliferación de planes de acción, muchos creados en el período precedente al Código de la Infancia y la Adolescencia como consecuencia de la *Cumbre Mundial en Favor de la Infancia* de 1990 y la *Sesión Especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas* de 2002. Si los enumeramos son los siguientes:

- **Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) de 1991-2000.** Estuvo dirigido especialmente a “los menores de siete años, en el que definió metas concretas en salud, nutrición, agua potable y saneamiento básico, educación y protección especial para los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles” (Céspedes 2002, 7); estableció indicadores para cuatro temáticas: discapacidad infantil, trabajo infantil para niños de 10 a 14 años, niños infractores y maltrato infantil. Su tiempo de expiración y entrega de resultados se fijó, inicialmente, de 1991 a 1994, pero en 1992 se reformuló el PAFI al incluir en las metas fijadas a todos los NNA, es decir, a todas las personas menores de 18 años y se extendió la fecha de su finalización para el 2000 (Céspedes 2002).

- **Plan País. Plan decenal de infancia 2004-2015.** La administración de Uribe fue una de las 190 en el mundo que se comprometió en la *Sesión Especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas* de 2002 en producir metas y acciones relacionadas con la vivencia de los derechos de los NNA (República de Colombia, Ministerio de la Protección Social 2004, 2). Ese es el punto de partida del Plan País. Vale destacar, a pesar de las limitaciones financieras de este proyecto público, el reconocimiento de la infancia como una construcción social, al diferenciarse en la población beneficiaria del Plan País a los NNA por ciclo vital y por condición de vida. De este modo, se diseñan 131 metas con 79 estrategias para alcanzar la realización de los derechos de los NNA desde su gestación hasta los 18 años de edad.
- **Colombia Niñas, Niños y Adolescentes Felices y con Igualdad de Oportunidades. Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2008-2017.** Entrecruzado con los tiempos de consumación de las metas del Plan País, el gobierno Uribe diseña otro Plan Nacional que amplía el rango temporal de cumplimiento con 12 nuevos principios que persiguen “*corregir las desigualdades sociales al momento de nacer y democratizar las oportunidades sin distinción de ningún tipo*” (República de Colombia, Ministerio de la Protección Social 2009, 13). Estos principios están divididos o contenidos en cuatro categorías: A) Existencia: 1) Todos vivos (que ninguno muera cuando puede evitarse); 2) Ninguno sin familia; 3) Todos saludables; 4) Ninguno desnutrido o con hambre; B) Desarrollo: 5) Todos con educación de calidad y no discriminante; 6) Todos jugando; 7) Todos capaces de manejar los afectos y las emociones; C) Ciudadanía: 8) Todos registrados; 9) Todos participando en la vida de la comunidad; D) Protección: 10) Ninguno maltratado o abusado; 11) Ninguno en una actividad perjudicial o violenta; 12) Los adolescentes acusados de violar la ley con debido proceso y sanciones educativas y proporcionales.

Casi por la misma senda, el tercer eje de la política pública de los NNA, a saber, la concentrada en la primera infancia opta por planes de acción especializados. A modo de conteo, es tal vez en 1985 cuando se inaugura la política pública focalizada en la primera infancia, al emitirse por decreto presidencial el *Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil* —SUPERVIVIR— que reconoció la importancia de promover la salud, la nutrición, la estimulación, el juego y el afecto con los niños en sus primeras fases de vida. Le siguió a su turno, el *Programa de Educación Inicial* (1987-1994), a través del cual “los esfuerzos se orientaron a promover la idea de desarrollo de la primera infancia, en un sentido más integral, ampliando la perspectiva, hasta entonces centrada en la educación preescolar” (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación 2007, 9). En el colofón de 1986 el ICBF adoptó el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) para atender a niños y niñas menores de siete años en condiciones de pobreza tomando atenta nota del desarrollo de la primera infancia; al “2006 los HCB se encuentran a lo largo del país, alcanzando una cobertura de 1.342.865 niños y niñas de los estratos más pobres” (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación 2007, 10).

En 1994 entra en escena la Ley 115 (Ley General de Educación) que creó el Programa de Grado Cero enfocado a ampliar la cobertura y la calidad educativa

para los niños de cinco y seis años de edad. En 1996, con la aparición del Programa Familia, Mujer e Infancia (FAMI), concentrado en apoyar nutricionalmente a madres gestantes, lactantes y a los niños entre los 24 meses de nacidos y los 6 años de edad, la política de primera infancia se detuvo hasta la entrada del siglo XXI. Su recapitulación dependió de varios factores, entre los que sobresalen, la inversión internacional en esta población, particularmente del Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez-Fondo Acción, organismo de carácter privado, creado en el 2000 en el marco de un acuerdo bilateral suscrito entre el gobierno de los Estados Unidos y el Estado de Colombia, que a partir del 2005 invirtió “US \$18 millones en proyectos de niñez desde un enfoque de derechos. Cerca del 12% de esta inversión ha estado focalizada en la primera infancia. En el año 2007, el Fondo Acción decidió focalizar sus inversiones en primera infancia. Para ello [...] creó un mecanismo denominado Fondo Patrimonial para la Primera Infancia, Fondo PI” (Simarra 2010, 413).

La popularización de las ventajas económicas que ofrece invertir en el desarrollo infantil temprano para evitarse en el futuro sobrecostos en los programas sociales, sobre todo educativos, también influyó definitivamente en el repunte de la inversión en la primera infancia (Perczek 2010). Finalmente, una amplia movilización académica puntualizada en una serie de foros internacionales que arrancaron en el 2003 por cuenta de una alianza de instituciones públicas y privadas (Simarra 2010), dieron el empujón final, para el diseño de la política pública del 2007 “*Colombia por la Primera Infancia*” que consta de ocho grandes metas.

En la presente administración de Juan Manuel Santos, el tema ha sido contemplado como de máxima importancia, al formularse en el 2011 el Decreto 4875, acción presidencial que fundó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI-, la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia y la Estrategia para la Atención Integral a la Primera Infancia bautizada *De Cero a Siempre*. Con la implementación de esta estrategia se espera atender a la población existente de niños entre la gestación y los cinco años (5.132.000) en el país (República de Colombia 2012, 9), bajo la tutela de siete metas principales (República de Colombia, AIPI 2011).

En otro orden de ideas, la cuarta rama de la política pública de los NNA que toma forma en el día a día nacional, es la destinada a restituir derechos a la infancia víctima de algún tipo de violencia institucional, de orden público, doméstica o coyuntural. Posiblemente, es una de las líneas de política pública donde más se ha avanzado, en silencio, en los últimos años. Por ejemplo, en referencia a los NNA que no han podido ejercer sus derechos por efectos del reclutamiento ilícito, la Ley 418 de 1997 le confió al ICBF la tarea de atender a NNA que hubieran pasado por la experiencia y el rol del combatiente. A modo experimental el ICBF con apoyo de la cooperación internacional generó en 1999 un programa de restitución de derechos para los NNA desvinculados de los grupos armados ilegales que ha arrojado cifras impresionantes acerca de la utilización de la infancia en la guerra (Universidad Externado 2011).

Estadísticamente, de noviembre de 1999 a septiembre del 2012, el programa atendió a 5.005 NNA excombatientes de guerrillas y paramilitares (*Revista SUIN* 2012, 70). De este universo, “el 28% han sido niñas, mientras que el 72% son niños; respecto a su grupo étnico el 5% son afrocolombianos y el 7% son indígenas”

(Revista SUIN 2012, 70). Ante la magnitud de este fenómeno, solamente hasta el 2007 se formuló el Decreto 4690 que reglamentó la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso de NNA por parte de los grupos armados al margen de la ley. A pesar de su presencia en 116 municipios considerados de alto riesgo para los NNA en el 2010, las críticas a la Comisión y a sus resultados han sido constantes. Primero, porque su sostenimiento financiero ni siquiera depende a plenitud del Estado; el mayor aporte financiero lo hace la cooperación internacional: el “78% del presupuesto para 2008 y 2009 provino de OIM, UNICEF y ACDI, siendo tan sólo un 22% el aporte estatal a través del ICBF” (Universidad Externado 2011, 160). Segundo, debido a la incertidumbre que ronda su eficiencia ante la permanencia del reclutamiento de los NNA como un mecanismo activo para poblar la guerra (Universidad Externado 2011).

La sistemática crisis humanitaria del desplazamiento forzado, del mismo modo, ha llevado a que el Estado colombiano más que por iniciativa propia, sino por acatamiento del Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional, produjera el *Programa para la Protección Diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado “MIS DERECHOS PRIMERO”*. Tardíamente, cuando la población desplazada se incrementó sobremanera apareció esta acción estatal con miras a cumplir ese laudo (Universidad Externado 2011), que ya tenía como antecedente la Sentencia T-025 que declaró como inconstitucional el comportamiento del Estado frente a la situación de vida de los desplazados de la violencia. La política pública “MIS DERECHOS PRIMERO” esperaba atender a diciembre de 2010 un total de 564.760 NNA según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en departamentos y municipios verificados con la mayor manifestación y recrudecimiento del desplazamiento, concentrando sus esfuerzos en ocho grupos de intervención: 1) Niños y niñas entre 0 y 5 años; 2) Niños y niñas entre 6 y 12 años; 3) Adolescentes entre 13 y 17 años; 4) Niñas y adolescentes; 5) Niños, niñas y adolescentes afro; 6) Niños, niñas y adolescentes indígenas; 7) Niños, niñas y adolescentes con discapacidad y 8) Madres gestantes y en lactancia (Universidad Externado 2011, 175).

Finalmente, la última rama de política pública de los NNA que tiene ocurrencia en el Estado neoliberal se relaciona con el ejercicio de su ciudadanía. Es la tipología de política pública más reciente y en contraposición al resto, la menos estentórea en las dependencias del Estado. Dentro de las expresiones más significativas sobre el derecho a la participación de los NNA cobra relevancia la que inicialmente reconoció las competencias sociales de la infancia, o sea, los *Clubes Pre juveniles y Juveniles del ICBF*. Funcionan hace más o menos catorce años con el propósito de acompañar a NNA entre los 7 y 18 años en la construcción de sus proyectos de vida; en el 2010 la población beneficiada llegó a ser de 116.000 NNA. Vale decir que los Clubes Pre juveniles y Juveniles del ICBF ofertan una participación leve, es decir, desde esa plataforma los NNA tienen denegado intervenir e incidir en la construcción de las decisiones públicas de su sector poblacional. Hay que abonarle su sostenibilidad e incremento presupuestal, pues pasó de 7.155 millones de pesos en el 2002 a 21.475 millones de pesos en el 2010 (República de Colombia, ICBF 2010, 9). No obstante, ello no evita señalar que la participación que brindan los Clubes Pre juveniles y Juveniles del ICBF a los NNA sea corralizada y alejada del espacio público; idea que estimula su

fundación, dado que se crearon como una estrategia de prevención al contacto con pandillas, actores armados y al consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol (República de Colombia, ICBF 2010).

Una experiencia muy interesante y con otra visión de la participación la ofreció el programa *Los jóvenes tienen la palabra*, el cual nació como una iniciativa para integrar a los NNA en los asuntos públicos y de esta manera prevenir su vinculación a los grupos armados ilegales. Esta política que arranca en el 2008 tuvo una anuencia cronológica hasta el 2010 por medio de encuentros regionales y nacionales donde cientos de NNA discutieron y manifestaron las principales preocupaciones que los rondan. En la primera fase del proyecto denominada "*Los Jóvenes Tienen La Palabra*", "se realizaron diez encuentros regionales en los departamentos de Bolívar, Meta, Arauca, Chocó, Santander, Eje Cafetero, Nariño, Cauca, Tolima y Antioquia contando con la participación de más de 1700 niños, niñas, adolescentes y jóvenes". (República de Colombia, ICBF 2010, 52). La segunda fase de la política pública la bautizaron "*Los Jóvenes Sí Tienen La Palabra*" y en ella se logró un encuentro nacional con el presidente de turno al que mil NNA presentes le expresaron propuestas para la protección de sus derechos. En el 2010 se llevó a cabo la tercera fase, llamada *Los Jóvenes Le Proponen al País*; un evento que contó con la participación de 300 jóvenes provenientes de quince departamentos para discutir los pros y los contras que encontraban en la realización de sus derechos (República de Colombia e ICBF 2010). Al final, se puede contar el paso de 2.146 NNA por estos novedosos foros, que incluso dejaron propuestas de puño y letra de la infancia reunida; por ejemplo, revítese el Manifiesto *Los Jóvenes le Proponen al País*.

Posiblemente, una política de participación que aspiró a ir más allá de la realización de foros con funcionarios públicos intermedios, es la que derivó en la formación de la *Mesa Nacional Interinstitucional de Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes* en 2007, cuyo objetivo primordial era generar un espacio de diálogo más cercano entre los gobernantes y los NNA para que sus ideas pudieran ser integradas a las decisiones políticas. La interlocución fue posible en el marco del X Encuentro de Gobernadores en julio de 2010 y concluyó con la redacción de ciertas recomendaciones elaboradas por 51 NNA para los jefes departamentales, nombrada: *Declaración de Santa Marta-Propuestas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Decisiones sostenibles de política pública, para la garantía de los derechos de la Infancia la Adolescencia y la Juventud* (República de Colombia e ICBF 2010, 16).

Así las cosas, en el Estado neoliberal la política pública de los NNA se podría anunciar como permanente en distintos frentes de la infancia en el tono de leyes, decretos y planes de acción. Su potencial predestinación apuntaba a desaparecer por cuenta del modelo macroeconómico, pero la aparición de la Red Internacional de Derechos Específicos, entre los que se incluyen los de la infancia con la CDN, permitieron (quién sabe hasta cuándo) una tensión favorable que desemboca en una situación que tampoco es la mejor de todas: que no se retroceda negativamente en la situación de vida de los NNA, en paralelo, a pobres logros y avances en la realización de sus derechos.

5. A modo de conclusiones

En Colombia la política pública de los NNA es un insumo de transformación social reciente y fragmentada. Su surgimiento se puede rastrear en los primeros pasos del Estado proteccionista con la llegada al poder de los liberales en 1930. Anteriormente, si bien existían expresiones estatales en referencia a la infancia, es imposible obviar que “hasta la década de los 30 [...] los sistemas de atención a la infancia se encuentran básicamente en manos de la iglesia (católica)” (Alzate 2003, 209). Una preponderancia que en las políticas públicas institucionales más significativas del Estado proteccionista logra sentirse. Es decir, el terreno ganado por el aparato eclesiástico para el diseño y ejecución de los servicios sociales de la infancia no desapareció en un abrir y cerrar de ojos. Por ejemplo, en el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia de 1964, el Arzobispo de Bogotá, por ley (artículo 12 del Decreto 1818), era uno de sus seis miembros directivos; lo mismo acontecería más tarde en la creación del ICBF, donde al sector eclesiástico se le dio un lugar en la junta directiva (República de Colombia [1968] 2012, Art. 57).

Sin duda, desde que se instauró el Estado proteccionista mal contadas se habrán originado más de una veintena de políticas públicas para los NNA de importancia. En el Estado neoliberal muchas de ellas se han especializado, mejorado en conceptos y abarcado a más infancias. O sea, a pesar de que el mandato epistemológico del neoliberalismo aboga por la desaparición de la mayoría de las políticas sociales, la detallada a los NNA cobró cierta relevancia en el escenario nacional, por efecto, de los compromisos jurídicos adquiridos por Colombia al adherir a la CDN. Efectivamente, la CDN ha servido como un escudo, como una especie de defensa para frenar el barrido total público a los derechos de los NNA. Vale decir, que los resultados de esta tensión no son tan alentadores o para celebrarse desmedidamente. Sirven por ahora, para que la situación de vida de los NNA evada ser tan negativa como muchos años atrás, no obstante, sin mayores conquistas y progresos en sus derechos. Por ejemplo, si se revisa la Tasa de Mortalidad en menores de 5 años por mil nacidos vivos, es posible constatar que en el departamento del Chocó en el 2009 murieron 102 niños y niñas y en el 2010, 54 niños y niñas por cada mil nacidos vivos².

En gran parte, la falta de eficiencia definitiva de la CDN, obedece al divorcio entre lo que se conoce como la expansión de la autoridad del Estado y su poder organizativo. En efecto:

El refuerzo de la autoridad del Estado mediante la ampliación de las esferas de la vida social en la que se le reconoce legitimidad para intervenir, no siempre va acompañado de un aumento correlativo de su poder organizativo, ámbito que corresponde a las acciones que el Estado efectivamente puede llevar a cabo, para lo cual debe extraer recursos de la población y generar mecanismos administrativos para actuar. En otras palabras, resulta más fácil promulgar disposiciones legales inspiradas en ideas progresistas sobre educación universal y gratuita que hacerlas efectivas a través de políticas sociales sobre la materia, ya que estas últimas exigen complejas negociaciones políticas para asegurar los recursos necesarios, así como suficiente

2 Fuente: Sistema de Información de Niñez y Adolescencia (SINFONÍA) de UNICEF.

capacidad organizativa para poner en práctica lo dispuesto por las leyes, tales como construcción de escuelas, ampliación y capacitación del cuerpo docente, desarrollo de programas curriculares, etc. (Pilotti 2001,17).

En otras palabras, vivimos una suerte de proliferación de leyes, decretos e instituciones empobrecidas desde su génesis. Enfatizando aún más, sobrea abunda la política pública de los NNA en tono jurídico, a saber, gran cantidad de leyes destinadas a ellos, sin ningún impacto administrativo descollante por la equivocada creencia contemporánea de que la mera expedición de la política pública habilita el derecho del NNA.

Este gran malestar y desatención administrativa de la política pública emitida no corresponde únicamente al siglo XX. El Estado neoliberal es sin lugar a dudas uno de los más elocuentes en su falta de desempeño institucional de la palabra empeñada. Por un lado, si se revisa el gasto social de los recientes años es posible observar su caída, exactamente, que el “gasto social como porcentaje del PIB empieza a reducirse de manera significativa a partir del año 1996 y no ha habido recuperación” (Universidad Externado 2011, 183). Lo que explica y devela de inmediato que la permanencia de las políticas públicas de los NNA en el Estado neoliberal por fuerza de la CDN no está apoyada en su totalidad por dineros públicos. Desde 1989 hasta el momento, su promulgación se ha respaldado financieramente en la cooperación internacional. El ICBF y sus programas de restitución de derechos para NNA víctimas de la violencia política, son un claro ejemplo de una política pública sustentada en su mayoría en fondos internacionales que, peligrosamente, pueden llegar a suplir la responsabilidad fiscal del Estado en esta materia:

Al observar los presupuestos del Programa de atención del ICBF se evidencia que los recursos provienen en su mayor parte de la cooperación internacional, siendo mínimo el aporte estatal en la materia. En el programa de atención del ICBF se advierte que mientras la institución invirtió entre 2005 y 2008 un total de 19 mil millones de pesos con cargo a su presupuesto, la cooperación internacional para ese mismo periodo ascendió a 31 mil millones de pesos otorgados por OIM, UNICEF, Unión Europea, OIT y Comunidad Autónoma de Madrid; es decir el 62% del total invertido en el programa (Universidad Externado 2011, 178).

Por otra parte, las políticas públicas de los NNA cargan el peso de responder a iniciativas gubernamentales, por su propia naturaleza cortoplacistas, más que a proyectos de Estado a largo plazo. Muchas de las expresiones estatales en favor de los NNA se han perdido no sólo por pausadas aplicaciones, sino muy particularmente por su nulo seguimiento y pobre evaluación de resultados. ¿Acaso hoy en Colombia alguien sabe qué pasó con el PAFI 1991-2000; se pueden tener a la mano los indicadores de su concreción? Pasa que el propio Estado productor de la política pública de los NNA es anacrónico con la misma, se queda en la fase de diseño, evadiendo los estudios de monitoreo y de resultados de sus acciones; convirtiéndose en políticas públicas ultra secretas y de trastienda; por ejemplo:

El Plan País fue formalizado durante el 2010 en la Cumbre de Gobernadores. El plan no se identifica como una herramienta visible de política pública que actúe con

fuerza en el nivel nacional, ni en el nivel territorial, es difícil conseguir una copia impresa del documento y es difícil su consecución de una versión actualizada, en las páginas web del Ministerio de Protección Social, el ICBF ni el Ministerio de Educación. No se encontraron referencias a acciones ni responsables del monitoreo del cumplimiento del plan³, las referencias apuntan a una responsabilidad compartida entre el área de niñez del Ministerio de Protección Social, la Subdirección de Evaluación del ICBF y Planeación Nacional, pero no es claro el liderazgo en la evaluación ni la responsabilidad de la evaluación del tema (Universidad Externado 2011, 153).

De cualquier forma, es innegable que la política pública de los NNA (gracias a la implementación del Estado proteccionista y al surgimiento de la CDN en el Estado neoliberal) abandonó los viejos parámetros y estatutos de la caridad y la beneficencia que dominaron monopolísticamente la atención de la infancia en el pasado. Que las instituciones creadas para atender derechos, mal que bien, existen y se están multiplicando con todo y sus pros y contras. Pese a ello, para concluir es oportuno señalar que el futuro de la política pública de los NNA en el país parece incierto. No únicamente por la hipotética imposición de los compromisos neoliberales con los organismos internacionales a la fuerza jurídica y política de la CDN. En especial, por la gran particularidad que diferencia a Colombia del continente: su conflicto armado interno y su apetito voraz para consumir los recursos de la política pública de las poblaciones más vulneradas (Universidad Externado 2011).

Referencias bibliográficas

- Ahumada, Consuelo. «Una década en reversa». En *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, 15-55. Bogotá: El Áncora Editores, 2002.
- Alzate, María Victoria. *La infancia: concepciones y perspectivas*. Pereira: Editorial Papiro, 2003.
- Bácares, Camilo. *Una aproximación hermenéutica a la Convención sobre los Derechos del Niño*. Lima: Ifejant, 2012.
- Banco de la República. *Los niños que fuimos: huellas de la infancia en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Subgerencia Cultural, 2012.
- Castillo, Manuel. «La política social como objeto teórico de análisis académico». *Revista Investigaciones Sociales*, Año VI, No. 9, 2002: 173-191.
- _____. «Políticas Públicas e Instituciones para la Infancia en el Perú». *Revista Infancia y Ciencia Social*, Año 1, No. 1, 2007: 139-154.
- Céspedes, Beatriz. *Estudio de políticas sociales y oferta institucional frente al trabajo infantil-Colombia*. Lima: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC, 2002. Último acceso 13 de abril de 2013, http://white.oit.org.pe/ipcc/documentos/oferta_inst_vf_col.pdf
- Cosse, Isabella y Valeria Llobet. *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011.
- Escobar, Arturo. *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, UNMSM, 2010.

3 El subrayado es nuestro.

- Garay, Luis Jorge. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, 1998. Último acceso 13 de abril de 2013, <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=vZv5DgPAL00%3D&tabid=1287>
- García, Mauricio y Rodrigo Uprimny. *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los Estados de Excepción*. Bogotá: Dejusticia, 2005.
- Guillén, Fernando. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 2003.
- Holguín, Guiselle. «Construcción histórica del tratamiento jurídico del adolescente infractor de la ley penal colombiana (1837-2010)». *Revista Criminalidad*, Vol. 52, No. 1, 2010: 287-306.
- Kalmanovitz, Salomón. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Taurus, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010.
- Macchia, Isabella (coordinadora). «Segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia. Relatoría». En *Infancia y política social*, 41-96. México, D.F.: UAM-UNICEF, 2002.
- Mannarelli, María. «La infancia y la configuración de los vínculos en el Perú. Un enfoque histórico». En *Políticas públicas e infancia en el Perú. Recomendaciones de política*, 11-59. Lima: Save the Children-UK, 2002.
- Ocampo, José Antonio. «La economía colombiana en la década del treinta». En *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*, de José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, 19-55. Bogotá: Editorial Norma, 2007.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma, 2003.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2012.
- Percek, Raquel. «La primera infancia y el desarrollo económico y social». En *¡Los niños son un cuento! Lecturas en la primera infancia. Memorias/ 9º Congreso Nacional de Lectura*, 33-49. Bogotá: Fundalectura, 2010.
- Pilotti, Francisco. *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el Contexto del Texto*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- Revista SUIN*. «Número de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley que han ingresado al Programa de Atención Especializada del ICBF». Edición No. 1. Bogotá: ICBF, 2002: 68-70.
- Rojas, Jorge. *Historia de la infancia en el Chile republicano 1810-2010*. Santiago de Chile: Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2010.
- Rubio, Orlando, Jair Ojeda y Enrique Montes. «Deuda externa, inversión y crecimiento en Colombia, 1970-2002». *Borradores de economía*, 2003: 1-41. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/deuda/Deuda/historia/Deuda1970-2002Banrep.pdf>
- Simarra, Julia. «Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia». *Revista Miscelánea Comillas*, Vol. 68, No. 132, 2010: 397-417.
- Tejeiro, Carlos Enrique. *Teoría general de niñez y adolescencia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.

Torrado, Cristina y Ernesto Durán. «Contribución al análisis de la política de infancia en la década de los noventa». En *La Política Social desde la Constitución de 1991. ¿Una década perdida?*, 259-266. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Universidad Externado. *Política pública de niñez y juventud. Institucionalidad, seguimiento y monitoreo. Período 2002-2010*. Documento de consultoría del Proyecto del IIN-CIDA “Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Sistema Interamericano”. 2011. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://proyectoiinacdi.org/wp-content/uploads/2011/04/Informe-final-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Segunda-Parte2.pdf>

Normatividad legal

República de Colombia. *Código penal: (Ley 95 de 1936)*, José Antonio Archila (compilador). Bogotá: Editorial Cromos, [1936] 1938.

_____. «Ley 112 de 1919».

_____. «Ley 98 de 1920».

_____. «Ley 15 de 1925: Sobre higiene social y asistencia pública». *Diario Oficial*, No. 19821, 1925: 221-223.

_____. «Ley 9 de 1930».

_____. «Ley 200 de 1936». En *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, [1936] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16049>

_____. «Ley 93 de 1938». *Diario Oficial*, No. 23.803, 1938: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://190.147.213.68:8080/HOMEPAGE/ALEGIS_INTER/LEYES_Y_DECRETOS/LEYES_1887_1989/LEY_93_DE_1938.pdf

_____. «Ley 83 de 1946». *Diario Oficial*, No. 26.363, [1946] 1947: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0083_1946.htm

_____. «Ley 86 de 1946».

_____. «Ley 135 de 1961». *Diario Oficial*, No. 30.691, [1961] 1979: 801. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1961/ley_135_1961

_____. «Decreto 1818». *Diario Oficial*, No. 34.497, 1964: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1818_1964.htm

_____. «Ley 14 de 1964». En *Gobernación de Boyacá*, [1964] 2010. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://216.38.50.202/~boyaca/?idcategoria=15229>

_____. «Ley 1 de 1968». *Diario Oficial*, No. 32.428, [1968] 1979: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1968/ley_0001_1968.html

_____. «Ley 75 de 1968». En *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, [1968] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4828>

_____. «Ley 7 de 1979». *Diario Oficial*, No. 35.191, 1979: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadC/Transparencia/NormativaSUIT/Ley/Ley7de1979.pdf>

- _____. «Ley 12 de 1991». *Diario Oficial*, No. 39.640, 1991: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10579>
- _____ y Ministerio de Educación. «Ley 27 de 1974». En *Ministerio de Educación Nacional*, [1974] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104792_archivo_pdf.pdf
- _____ y _____. «Ley 115 de 1994». En *Ministerio de Educación Nacional*, [1994] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85906.html>
- _____ y Ministerio de Hacienda. *Ley 62 de 1931*. Bogotá, Editorial Minerva, 1931.
- _____ y Ministerio de la Protección Social. *Ley 1098 de 2006*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación, [2006] 2010.
- _____ y Presidencia de la República. *Decreto 4875 de 2011*. En *Presidencia de la República de Colombia*, [2011] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/22/dec487522122011.pdf>
- _____ y Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. *Documento Fundamentos Técnicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*. Bogotá: Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2011. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/1.Fundamentos-Tecnicos.pdf>
- _____ y Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. *De Cero a Siempre. Atención integral: Prosperidad para la Primera Infancia*. Bogotá: Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2012. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-infancia.pdf>
- _____ y Departamento Nacional de Planeación. *Política Pública Nacional de Primera Infancia. "Colombia por la primera infancia (Documento Conpes 109)*. Bogotá, D.C.: DNP, 2007.
- _____ y ICBF. *Informe país de participación de niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: ICBF, 2010. Último acceso 13 de abril de 2013, https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/495302/mod_resource/content/1/Informe%20pais%20Participacion%20Ni%C3%B1os%20Ni%C3%Bias%20Adolescentes.pdf
- _____ y Ministerio de la Protección Social. *Documento Plan País. Plan decenal de infancia 2004-2015*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social, 2004. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://juanfe.org/wp-content/uploads/2012/07/Plan-Decenal-de-Infancia-de-Colombia-2004-2015.pdf>
- _____ y _____. *Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional, 2009.

Eficiencia en la cobertura del régimen subsidiado de salud: una perspectiva departamental en Colombia¹

Efficient Coverage of Subsidized Health: A Regional Perspective in Colombia

Eficiência na cobertura do modelo subsidiado de saúde: uma perspectiva regional na Colômbia.

Hector Alberto Botello Peñaloza²

Docente Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga-Santander
hectoralbertobotello@gmail.com

Recibido: 16.01.14
Aprobado: 22.04.14

1 Proyecto del Grupo de investigación en población, ambiente y desarrollo de la Universidad Industrial de Santander.
2 Economista. Magíster en Ingeniería Industrial.

Resumen

Este trabajo evalúa la eficiencia regional en la cobertura del régimen subsidiado de Salud en Colombia entre el 2008 y el 2012, calculando simultáneamente el coste monetario asociado a esta ineficiencia. Se relacionan datos del ingreso de los individuos con el régimen en el que se encuentran inscritos y estos resultados se cruzan con los presupuestos en salud. Se evidencia que cerca del 17% de las personas dentro de este régimen han sido incorrectamente identificadas como beneficiarias costando cerca de 350 mil millones de pesos o el 22% del presupuesto de salud.

Palabras clave: Sistema de Salud, Eficiencia, Programas Sociales, Focalización, Pobreza.

Abstract

The development of social programs is a constant task the government has had towards strengthening its role in reducing the lack of opportunities that most vulnerable people face. In Colombia, one of the most important programs hosting this vision is subsidized health, covering about 48% of the population regime. Consequently, the aim of this work is to evaluate the coverage efficiency of this scheme between 2008 and 2012 with a regional scope. It also seeks to estimate the monetary cost associated to inefficiency in identifying and making reflections on actions that can be taken to alleviate this problem. Data related to individuals entry in their health system is then cross-checked with health budgets. It is evident that about 17% of people in the subsidized health system have been incorrectly identified as beneficiaries that cost about 350 billion pesos or 22% of the health budget.

Keywords: Health System, Efficiency, Social Programs, Targeting, Poverty.

Resumo

A busca de uma eficiência na prestação dos programas sociais sempre tem sido foco de interesse científico, na medida em que permite que os governos possam fortalecer seu papel na redução da falta de oportunidades que padece a população mais vulnerável. Na Colômbia, um dos programas que contem esta visão é o modelo subsidiado de saúde, pois cobre quase o 48% da população. Assim sendo, o objetivo deste trabalho é avaliar a eficiência deste modelo no nível regional durante o período 2008-2012, calculando simultaneamente os custos monetários associados com esta eficiência. Relacionam-se dados da remuneração dos indivíduos com o modelo de saúde no qual está inscrito e com o orçamento nacional em saúde. Evidencia-se que aproximadamente 17% das pessoas dentro do modelo subsidiado em saúde têm sido incorretamente identificadas como beneficiárias, custando quase 350 mil milhões de pesos colombianos, quer dizer, 22% de orçamento em saúde.

Palavras-chave: Sistema de Saúde, Eficiência, Programas Sociais, Focalização, Pobreza.

Introducción

Desde la Constitución de 1991, el Estado colombiano ha realizado una serie de reformas a los programas sociales implementados entre la población. Esta transformación ha ido desde la puesta en marcha de políticas universales de asistencia, es decir, aquellas dirigidas a los habitantes del país (vacunas, subsidios en alimentos, etc.), hasta un conjunto de políticas focalizadas, las cuales tienen como objetivo auxiliar únicamente a la parte vulnerable de la población (Sottoli 2000).

Según el pensamiento de Raczynski (1995), este cambio se efectúa en pro de la eficiencia, ya que los programas focalizados permiten garantizar un nivel de subsistencia digno a los sectores con mayor cantidad de vulnerabilidades (desnutrición, ingreso, vivienda, aprendizaje, etc.). Es una especie de discriminación positiva que busca aumentar la igualdad de oportunidades y la equidad social con la utilización más eficiente de los recursos públicos posibles (Grosh y Baker 1995); a diferencia de los altos costes que tiene la implementación de un esquema universal, situación que es crítica en países en desarrollo debido a las múltiples restricciones presupuestales de los gobiernos.

Con datos empíricos, Grosh y Baker (1995) señalan que los programas focalizados destinan al 40% de los hogares pobres el 57% de sus beneficios, mientras que los programas universales alcanzan a entregar a dicha población el 37% de sus beneficios. Sin embargo, Ocampo (2008) afirma que los programas universales deben estar asistidos con beneficios focalizados, ya que los individuos tienen derecho a acceder a ciertos servicios esenciales. Pero también hay una parte de la población que necesita ser mantenida con cierto nivel de solidaridad social para garantizar su acceso a servicios adicionales. Para Raczynski (1995), Chile es un caso de este fenómeno. Sin embargo, las restricciones de los presupuestos en muchos países de América Latina limitan esta complementariedad.

En este orden de ideas, la focalización es sinónimo de eficiencia al poder enfocar los recursos públicos directamente hacia los beneficiarios, los cuales son elegidos si cumplen ciertas características demográficas o geográficas, por ejemplo el nivel de su ingreso. Sin embargo, esto conlleva el uso de instrumentos de selección sobre la población, incurriendo en costos adicionales debido a su diseño, aplicación y administración; además de otros costes no visibles como los psicosociales, por ejemplo, los de la estigmatización y del auto-reconocimiento del individuo como vulnerable (Franco 1996).

Por otro lado, el instrumento de selección de los beneficiarios no es inmune al efecto de los *free-riders*; es decir, a la presencia de personas con suficiente capacidad de pago que se hacen pasar como población vulnerable, debido a que dan respuestas falsas en las encuestas, pagan a terceros o usan sus contactos políticos para ser incluidas. Es por esto que la evaluación en la cobertura que proveen estos instrumentos es una tarea constante llevada a cabo por los gobiernos para continuar con el ahorro de recursos que provee la focalización³ (Mkandawire y UNRISD 2005).

3 En Colombia, las tareas que tienen los entes territoriales en términos de la eficiencia en la ejecución de sus presupuestos fueron establecidas en la Ley 715 de 2001.

Un ejemplo de focalización en Colombia⁴ es su sistema de salud. Después de 1991, el sistema dio un mayor protagonismo al sector privado, cambiando de un enfoque de subsidios a los prestadores de servicios (oferta) hacia los consumidores (demanda). En este, el Estado controla el cauce de los recursos a través de los trabajadores y beneficiarios, con las entidades financiadoras y las entidades prestadoras de salud. Bajo este esquema, la Ley 100 de 1993 creó dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. En el primero, se encuentran todas las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estos hacen un aporte mensual pagando directamente a las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) lo correspondiente según la ley para que a su vez estas contraten los servicios de salud con las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), o los presten directamente a todas y cada una de las personas afiliadas y sus beneficiarios (Bottia, Cardona y Medina 2008). Por su parte, en el segundo régimen, el Estado subsidia total o parcialmente la afiliación de la población considerada pobre y vulnerable⁵, sin capacidad de pago, que le permita cotizar al sistema (ingreso menor a dos salarios mínimos legales vigentes). Estos subsidios se financian con dos recursos fundamentales: las transferencias de la nación a los departamentos y municipios y el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), que al mismo tiempo se financia de una contribución de tres puntos porcentuales de los otros regímenes de salud.

Las personas que ingresan al régimen son seleccionadas a través de las entidades ejecutoras de programas sociales del Estado, a partir de la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y otras fuentes de información como el Sistema de Selección de Beneficiarios a Programas Sociales (Sisben), los censos de comunidades indígenas y mediante la certificación de la población infantil abandonada expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Al utilizar estos instrumentos se tienen en cuenta algunas características especiales de las personas para cuestiones de priorización: recién nacidos, menores desvinculados del conflicto armado, personas mayores de 65 años, población en situación de discapacidad, población del área rural y del área urbana de bajos recursos, población indígena.

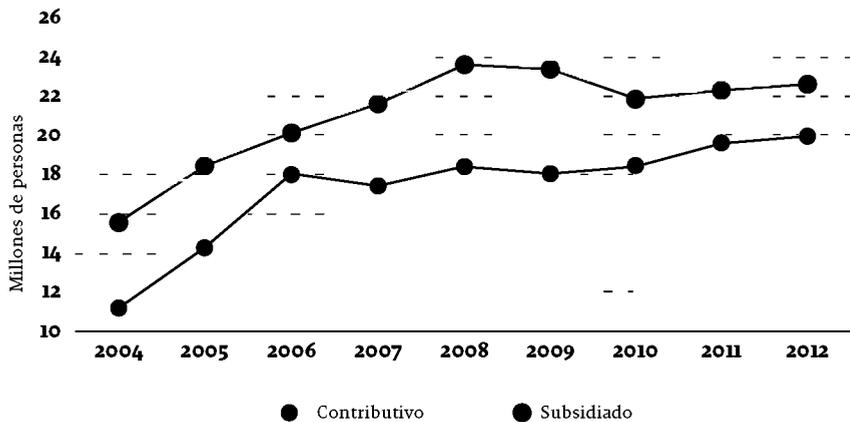
En términos de cobertura, los datos mostrados en el Gráfico 1 indican que en 2004 el número de afiliados al régimen subsidiado era de 16 millones de personas, en 2012 esta cifra alcanza los 23 millones (un crecimiento del 5,5% efectivo anual), lo que representa una cobertura del 48% de la población en Colombia contra un 42% del régimen contributivo⁶. Según el Banco Mundial, el coste de este programa alcanza el 4,9% del producto interno bruto (PIB), lo que lo convierte en uno de los gastos sociales más importantes del Estado. En este sentido, un trabajo de Angulo, Gómez y Pardo (2012) estimó que la ausencia del régimen subsidiado generaría un incremento del 23% en la población pobre en Colombia.

4 Se encuentra fijada por la Ley 715 de 2001, en los artículos 76 y 24.

5 Según el Decreto 2357 de 1995 el nivel uno del Sisben paga un 5% del valor de los servicios de salud recibidos en hospitales, sin exceder el equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). En el nivel dos cancelarán un 10% del valor de los servicios, sin exceder el equivalente a dos SMMLV. En el nivel tres se pagará hasta el 30% sin superar el valor de tres SMMLV.

6 En el Anexo 1 se observan las tasas de cobertura departamentales en los años de estudio.

Gráfico 1. Inscritos en el sistema de salud por tipo de régimen en Colombia 2004-2012



Fuente: Ministerio de Salud. Datos sobre cobertura de salud 2004 - 2012. ht

Entre los estudios empíricos que evalúan la eficiencia de la focalización en el Sistema de Salud en Colombia se encuentra el de Bautista (2003). El autor estima que en 1997 existían 8,9 millones de personas pobres incluidas dentro de los niveles de cuidado del Sisben, lo que representa menos de la mitad de los 19 millones de pobres. Por otro lado, cerca de 1,6 millones de personas fueron encontradas como no pobres pero sí hacen parte del sistema, con lo cual el error de cobertura es del 14,9 por ciento. Estas grandes limitaciones llevaron al cambio en la metodología del Sisben en el año 2003. Bottia, Cardona y Medina (2008) estudiaron cómo estos cambios en el Sisben influenciaron el proceso de focalización. Los resultados muestran que el cambio metodológico del instrumento mejoró el grado de focalización, dada la introducción que ponía en marcha nuevas preguntas sobre la realidad de los encuestados. Asimismo, sugirieron que esta estrategia convirtió el instrumento en una herramienta regresiva pues conduce a que una quinta parte de los beneficiarios del régimen de salud logren ser incluidos en el programa sin ser elegibles.

La revisión de estos trabajos permite observar una falta de estudio a nivel regional; igualmente investigan únicamente un año específico o recurren al Sisben como reflejo de la eficiencia del régimen subsidiado, cuando esta es solo una de las encuestas utilizadas por los agentes territoriales para la asignación de los beneficios. En este sentido, el presente artículo quiere ser un aporte a la evaluación regional de la eficiencia en la focalización del programa subsidiado de salud en Colombia entre 2008 y 2012. La aproximación metodológica busca responder si las personas beneficiarias del régimen subsidiado estaban siendo seleccionadas correctamente y cuáles son los costes que le representan al sistema los errores en la selección.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se expone la metodología y los datos a utilizar. En la segunda sección se presentan los resultados de las estimaciones realizadas. Finalmente, en la tercera sección se exponen las conclusiones.

1. Metodología

1.1 Tipos de evaluación de impactos

Para estudiar la eficiencia de los programas sociales, existen tres tipos de metodologías:

- **Análisis de impacto cuantitativos:** se estudia el impacto en las características de los individuos por pertenecer al programa, comparándolos con un grupo de control. Las diferencias deben ser estadísticamente significativas para calificar el programa como efectivo. Ejemplos de estos estudios son los de Hernández (2002) y Angulo, Gómez y Pardo (2012).
- **Análisis de eficiencia financiera:** se observa si cada peso invertido en el programa genera un flujo de recursos que remuneran la inversión. Son estudios agregados; no estudian a los individuos ni a sus familias, sino a los presupuestos de los entes que ejecutan los programas. Ejemplos de estudios que abordan este aspecto son Maza, Vergara y Navarro (2012); Quesada, Maza y Blanco (2010); y Alfonso y Aubyn (2005).
- **Análisis de eficiencia en cobertura:** evalúan si la focalización se ha llevado a cabo correctamente. Es decir, si las personas identificadas como beneficiarios del programa cumplen las características necesarias para ser vinculadas a este. Sirven de ejemplo los estudios que se expusieron en la revisión teórica.

Este último enfoque es el escogido para el presente trabajo y se detalla a continuación.

1.2 Eficiencia de cobertura

El problema de la focalización de cualquier programa social consiste en que haya personas con el suficiente poder adquisitivo para no pertenecer al mismo; sin embargo, se han identificado como beneficiarias del programa dados los errores en el instrumento de identificación o las fallas institucionales. En este orden de ideas, la eficiencia en la cobertura del régimen subsidiado de salud se evalúa a partir de la capacidad de pago de los agentes que están inscritos, ya que esa es la característica que deben tener los individuos para ser favorecidos. En este sentido, se identifica la proporción de personas que están en el sistema pero no deberían estarlo, ya que su capacidad les permitiría vincularse al régimen contributivo.

Uno de los problemas comunes dentro de los estudios de eficiencia de cobertura es fijar el nivel de poder adquisitivo. Algunos autores (Cardarelli y Rosenfeld 1998; Székely y Rascón 2005) plantean la línea de pobreza como barrera para que las personas puedan utilizar su ingreso disponible en otros usos. Sin embargo otros artículos (Bautista 2003; Bottia, Cardona y Medina 2008) afirman que incluso un nivel por encima de dicha línea no permite el gasto adicional en otros aspectos tales como la salud. En consecuencia, si la línea de pobreza en

Colombia es equivalente al corte del quinto decil de ingreso (Núñez y Ramírez 2002; Bottia, Cardona y Medina 2008), en el presente trabajo se asumirá que las personas pertenecientes al séptimo, octavo, noveno y décimo decil de ingreso tienen suficientes recursos para pertenecer al régimen contributivo y que precisamente el régimen subsidiado no debería beneficiarlos.

Los datos para realizar lo previsto proceden de las Encuestas de Hogares (GEIH) que realizó en Colombia el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) entre los años 2008 y 2012. Es así como se analizaron en total 96 millones de personas, aplicando los factores de expansión, en 24 departamentos tanto en el área urbana (cabecera) como en la rural. La GEIH no realizó investigaciones en los denominados nuevos departamentos hasta la segunda mitad del 2013. El alcance sobre la población objetivo, es decir, los inscritos en el régimen subsidiado de salud fue cercano al 95%, lo que hace la muestra estudiada bastante significativa.

A partir del conjunto de información, se separan los grupos de hogares por deciles de ingreso y se controlan diferentes variables para analizar la eficiencia de cobertura en diferentes niveles: por departamentos, cabecera (urbana) y rural (resto) y capitales.

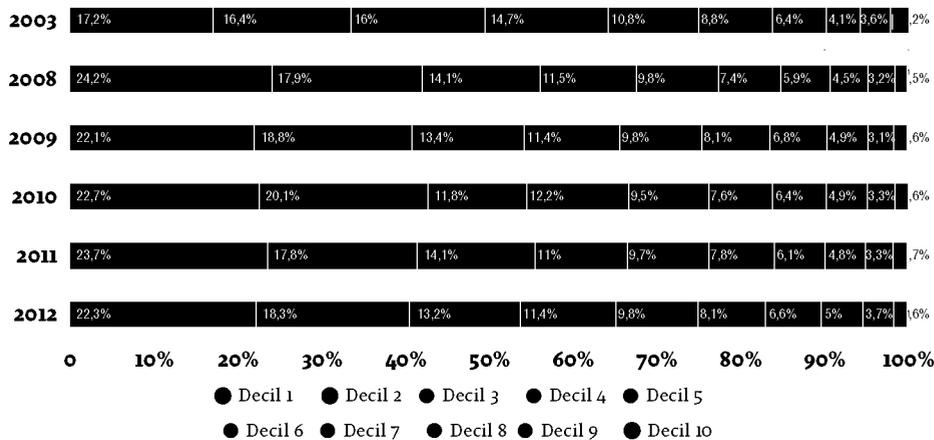
Logrado lo anterior, se calcula el coste que le representa al sistema subsidiado de salud colombiano esta ineficiencia, con base en los datos de presupuesto y el gasto promedio por persona.

2. Resultados y análisis

En el Gráfico 2 se muestra la distribución por deciles de ingreso de las personas inscritas en el régimen subsidiado de salud. Se aprecia que en 2012 el 22% de los inscritos pertenecían al decil uno del ingreso, el 18% al segundo, 13% al tercero y así sucesivamente. Si una persona se encuentra en un mayor decil de ingreso, mayor poder adquisitivo tendrá. Con esta distribución se puede afirmar que en el sistema subsidiado de salud existen problemas en la focalización, ya que en 2012 cerca de 2,6 millones o un 16,91% de las personas inscritas en él, están por encima del sexto decil de ingreso. Este porcentaje se ha mantenido estable desde 2003 cuando era del 16,24%. Estos resultados son más altos que los estimados en 1997 por Bautista (2003), pero marginalmente más bajos que los estimados por Bottia, Cardona y Medina (2008) que fueron del 20%.

Explorando el análisis por tipo de localización, se aprecia en la Tabla 1 que en las cabeceras municipales el problema de focalización es mayor que en las áreas rurales; estas últimas muestran un porcentaje de personas beneficiarias sobre el sexto decil del 6,4% contra el 23,3% del sector urbano. Esta tendencia es similar cuando se evalúa la eficiencia en la cobertura en ciudades capitales contra otros municipios con un 27% y un 12% respectivamente.

Gráfico 2. Conformación del régimen subsidiado de salud por deciles de ingreso* del beneficiario



Nota: Los grupos de deciles de ingreso se calcularon para cada año.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la GEIH-DANE 2008 – 2012.

Tabla 1. Porcentaje de los inscritos en el régimen subsidiado ubicados por encima del sexto decil de ingreso, discriminados por localización

Variable		2008	2009	2010	2011	2012
Clase	Cabecera	20,58%	22,26%	21,66%	21,75%	23,34%
	Resto	6,19%	6,66%	6,90%	5,97%	6,41%
Capitales	No	10,45%	11,70%	11,37%	11,33%	12,00%
	Si	25,64%	26,62%	26,68%	25,82%	27,58%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la GEIH-DANE 2008 – 2012.

En este orden de ideas, la Tabla 2 muestra la distribución regional sobre la ineficiencia en la cobertura del régimen de salud subsidiada entre el 2008 y 2012. Entre los resultados se aprecia que Chocó (8%), Nariño (7%) y Cauca (6%) son los departamentos con el menor porcentaje de personas que cuentan con un ingreso por encima del séptimo decil que son beneficiarias del régimen subsidiado, mientras que Atlántico (26%), Bogotá (39%) y Santander (2%) enseñan los mayores porcentajes. Se aprecia que en los departamentos con mayor ingreso *per cápita*, existe una focalización más deficiente en este programa social.

Tabla 2. Porcentaje de los inscritos en el régimen subsidiado ubicados por encima del sexto decil de ingreso

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 2008-12	Valor ineficiencia en 2012 (miles de \$)
Antioquia	15,33%	17,99%	17,49%	17,51%	19,44%	4,11%	30.883
Atlántico	18,80%	21,50%	20,44%	23,92%	25,84%	7,03%	10.663
Bogotá	35,05%	34,87%	37,30%	35,52%	38,78%	3,73%	176.991
Bolívar	11,77%	12,34%	13,61%	14,14%	16,81%	5,04%	7.987
Boyacá	7,08%	10,70%	10,02%	11,11%	12,19%	5,11%	4.778
Caldas	9,36%	10,15%	11,27%	9,50%	12,60%	3,25%	3.459
Caquetá	9,16%	8,53%	9,52%	9,57%	8,73%	-0,44%	3.589
Cauca	7,29%	6,53%	6,52%	6,29%	5,95%	-1,34%	3.702
Cesar	9,19%	12,04%	13,44%	13,78%	14,98%	5,79%	4.995
Córdoba	9,79%	8,92%	8,07%	6,75%	8,62%	-1,17%	5.983
Cundinamarca	19,22%	22,63%	22,42%	25,16%	20,42%	1,20%	15.100
Chocó	6,52%	8,53%	8,35%	6,92%	8,26%	1,74%	1.827
Huila	10,50%	10,83%	10,92%	12,17%	12,28%	1,78%	4.362
La Guajira	10,89%	14,34%	14,25%	11,51%	12,96%	2,07%	5.157
Magdalena	11,09%	12,33%	11,73%	10,19%	15,36%	4,27%	6.296
Meta	22,01%	18,87%	18,37%	18,20%	17,96%	-4,05%	6.531
Nariño	9,76%	8,43%	6,63%	7,47%	6,85%	-2,92%	4.370
Norte de Stder.	14,10%	15,67%	15,50%	15,96%	16,60%	2,50%	7.865
Quindío	12,46%	10,82%	10,94%	11,63%	14,58%	2,12%	2.431
Risaralda	16,18%	21,11%	14,80%	14,26%	13,33%	-2,85%	2.996
Santander	21,82%	25,66%	22,37%	19,38%	22,41%	0,59%	12.382
Sucre	8,64%	9,26%	8,83%	11,14%	13,70%	5,05%	4.239
Tolima	10,78%	9,79%	11,30%	9,79%	11,05%	0,27%	4.935
Valle del Cauca	21,76%	20,05%	20,70%	19,58%	18,03%	-3,73%	19.459
Total	15,16%	16,41%	16,21%	15,90%	16,91%	1,80%	350.981

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la GEIH del DANE 2008 al 2012 y datos del Ministerio de Salud.

En la evolución de la ineficiencia en la focalización, 17 departamentos muestran incrementos del porcentaje de personas que no deberían ser beneficiarias de los subsidios de salud entre el 2008 y 2012. La lista la encabezan Atlántico y Cesar con un 7% y 6% respectivamente. Entre los que presentaron reducciones están Meta y Valle del Cauca con -4%⁷.

Con relación al coste, en el año 2012 cerca de 351 mil millones de pesos se pierden al atender a las personas que tienen capacidad adquisitiva para pagar sus servicios de salud. Aproximadamente esto es el 17% del total del presupuesto anual de salud en Colombia. Bogotá es el ente territorial con mayores pérdidas, cercanas a los 176 mil millones o el 39% del presupuesto en salud, a causa de que concentra la mayor parte de las personas que se benefician del sistema subsidiado de salud, continúa Antioquia con 30 mil millones (19%) y Valle del Cauca con 19,4 mil millones de pesos (18%).

3. Discusión y conclusiones

La mejora de los programas sociales es una tarea constante para fortalecer el papel del Estado con el fin de reducir la desigualdad y la falta de oportunidades de los más necesitados. Es por esto que la focalización, es decir, la identificación acertada de los beneficiarios de los programas sociales, es un proceso de revisión por parte de los actores de la política así como de la literatura científica.

En este sentido, este trabajo evaluó la eficiencia en la cobertura del Régimen Subsidiado de Salud en Colombia entre el 2008 y el 2012 con una inclusión regional, controlando capitales y área de localización del individuo. El análisis de la eficiencia se hizo mediante la estimación de cuántas personas inscritas dentro del régimen subsidiado tienen el suficiente poder adquisitivo para pagar su propio servicio. A continuación se calculó el coste monetario asociado a la ineficiencia en la identificación con relación a los presupuestos de salud de cada departamento.

Los resultados muestran que cerca del 17% de las personas dentro del régimen subsidiado de salud han sido incorrectamente identificadas como beneficiarias, siendo esta problemática más sensible en las áreas urbanas y capitales con cerca del 23% y el 27% respectivamente. El análisis arroja que no han sucedido cambios significativos en la mejora de la identificación entre 2008 y 2012, incluso con la introducción del nuevo instrumento del Sisben versión 3 en 2011. De hecho, en 17 de los 24 departamentos analizados hubo un incremento en el porcentaje de personas mal identificadas. Igualmente, se encontró que los departamentos con menor ingreso *per cápita* son los más afectados con este fenómeno. En términos de costes, cerca de 350 mil millones de pesos, es decir, el 22% del presupuesto anual de salud en Colombia, se malgasta en este grupo de personas. Esta situación lleva a preguntarse ¿por qué se presenta una población que escapa a los controles de medición de los más pobres, revelando los límites de la focalización del gasto?

7 En el Anexo 2 se puede observar el número de inscritos en este régimen por departamentos en los años de estudio.

En primera instancia, este trabajo permite apreciar las grandes dificultades técnicas para lograr un mecanismo de identificación efectiva que permita razonablemente incluir a las poblaciones más pobres, de acuerdo a su capacidad de pago, y a excluir a quienes la tienen. A pesar de sus continuas reformas, los mecanismos de identificación como, por ejemplo, el Sisben aún sigue sin lograr captar adecuadamente una alta proporción de las situaciones particulares de privación de capacidades para el disfrute de la salud, y su aplicación para la selección de beneficiarios, bajo la perspectiva de los ingresos, conduce a errores de exclusión demasiado elevados. Asimismo evidencia que algunos grupos dedicados a la captura de rentas (Kalmanovitz 2001) siguen teniendo la oportunidad de aprovecharse de los sistemas políticos de subsidios gracias a favores políticos.

En este orden de ideas, las mejoras en eficiencia según Cohen y Franco (2005) y CAF (2007) deben venir de la mano de un perfeccionamiento de los instrumentos de focalización como, por ejemplo, el Sisben, además del fortalecimiento de la institucionalidad para evitar la corrupción de los funcionarios. No obstante, según Scott (2000), la descentralización evita que estas acciones sean controlables dada la fragmentación de los entes y la abundante burocracia. Al final, solucionar estas problemáticas permitiría reorientar recursos de las regiones con mayor riqueza hacia los departamentos con necesidades más grandes e incrementar el gasto por persona asegurada.

Referencias bibliográficas

- Alfonso, Antonio, y Miguel St. Aubyn. «Non-Parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries». *Journal of Applied Economics*, Vol. VIII, No. 2, 2005: 227-246.
- Angulo, Roberto, Natalie Gómez y Renata Pardo. «¿Quién se beneficia de los programas sociales en Colombia? Análisis desde una perspectiva multidimensional». Documento presentado en *Seminario CEDE*, Bogotá, Universidad de los Andes, 14 de agosto de 2012. Último acceso 3 de enero de 2014, http://economia.uniandes.edu.co/content/download/44596/380771/file/Quien_se_beneficia_programas_sociales.pdf
- Bautista, Óscar. «La focalización en el régimen subsidiado de salud: elementos para un balance». *Revista de Salud Pública*, Vol. 5, No. 3, 2003: 653-663.
- Bottia, Martha, Lina Cardona y Carlos Medina. «Bondades y limitaciones de la focalización con Proxy Means Tests: el caso del Sisben en Colombia». *Borradores de Economía*, No. 539, 2008: 1-33.
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. «Integralidad y eficiencia para una mejor política social». En *Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social. RED 2007-2008 Reporte de Economía y Desarrollo*, 2007: 51-76.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld. *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México, D.F.: Siglo XXI, 2005.
- Franco, Rolando. «Los paradigmas de la política social en América Latina». *Revista de la CEPAL*, No. 58, 1996: 9-22.

- Grosh, Margaret y Judy L. Baker. *Proxy Means Test for Targeting Social Programs: Simulation and Speculation*. Serie Living Standards Measurement Study LSMS, No. 118. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- Hernández, Mario. «Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia». *Cadernos de saúde pública*, Vol. 18, No. 4, julio-agosto de 2002: 991-1001.
- Kalmanovitz, Salomón. *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Alfaomega, 2001.
- Mkandawire, Thandika y United Nations Research Institute for Social Development. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2005.
- Maza Ávila, Francisco Javier, Juan Carlos Vergara Schmalbach y Jorge Luis Navarro España. «Eficiencia de la inversión en el régimen subsidiado en salud en Bolívar-Colombia». *Investigaciones Andina*, Vol. 14, No. 24, abril-septiembre de 2012: 386-400.
- Núñez, Jairo y Juan Carlos Ramírez. *Determinantes de la pobreza en Colombia: años recientes*. Serie Estudios y perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá, No. 1. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Oficina de la CEPAL en Bogotá, 2002.
- Ocampo, José Antonio. «Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización». *Nueva Sociedad*, No. 215, 2008: 36-61.
- Quesada, Víctor Manuel, Francisco Javier Maza e Ingrid del C. Blanco. «Análisis envolvente de datos aplicado a la cobertura educativa en el departamento de Bolívar-Colombia (2007-2008)». *Omnia*, Vol. 16, No. 3, 2010: 77-100.
- Raczynski, Dagmar. «Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena». En *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, de Joaquín Vial, Dagmar Raczynski y Crisóstomo Pizarro, 217-255. Santiago de Chile: CIEPLAN, UNICEF, 1995.
- Scott, John. «Descentralización, focalización y pobreza en México». En *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*, coordinado por Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, 481-496. México: Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, UNAM, 2000.
- Sottoli, Susana. «La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia». *Revista mexicana de sociología*, Vol. 62, No. 4, octubre – diciembre de 2000: 43-65.
- Székely, Miguel y Ericka Rascón. «México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales». En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 309-358. México: Secretaría de Desarrollo Social – Centro de Investigaciones y Docencia Económicas – Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Leyes

- Colombia. «Ley 100 de 1993 (diciembre 23), “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”». *Diario Oficial*, No. 41.148, 1993: s.p.

_____. «Ley 715 de 2001 (diciembre 21) “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”». *Diario Oficial*, No. 44.654, 2001: s.p.

_____. «Decreto 2357 de 1995 (diciembre 29), “Por medio del cual se reglamentan algunos aspectos del Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud” (derogado el capítulo III por el decreto 574 de 2003)». *Diario Oficial*, No. 67890' 42.171, 1995: s.p.

Bases de datos utilizadas

Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE 2008 al 2012. <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>. Último acceso 12 de diciembre de 2013

Ministerio de Salud. Datos sobre cobertura de salud 2004 – 2012. <http://www.minsalud.gov.co/estadisticas/Paginas/Indicadores.aspx>. Último acceso 12 de diciembre de 2013

Anexo 1. Cobertura del régimen de salud por departamento 2008-2012

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012
Antioquia	41,8%	40,1%	41,1%	39,1%	30,6%
Atlántico	41,2%	44,6%	48,1%	46,9%	35,6%
Bogotá	21,6%	25,1%	24,6%	22,1%	16,1%
Bolívar	58,0%	60,0%	60,7%	60,4%	44,1%
Boyacá	64,9%	59,9%	61,6%	58,3%	45,7%
Caldas	54,6%	55,4%	55,0%	53,8%	41,8%
Caquetá	61,6%	68,7%	70,0%	71,2%	53,4%
Cauca	53,9%	58,8%	60,7%	63,8%	50,6%
Cesar	61,5%	59,7%	59,3%	57,0%	42,6%
Córdoba	47,4%	57,8%	61,8%	62,7%	51,4%
Cundinamarca	46,7%	41,7%	45,3%	42,4%	32,3%
Chocó	72,2%	80,5%	79,1%	80,0%	53,2%
Huila	68,7%	65,5%	63,4%	64,5%	46,9%
La Guajira	58,7%	66,2%	63,8%	64,4%	42,2%
Magdalena	50,1%	54,1%	50,0%	50,0%	38,9%
Meta	30,1%	42,9%	43,6%	42,7%	33,2%
Nariño	73,3%	75,2%	76,2%	74,2%	58,5%
Norte de Stder.	44,6%	51,9%	51,9%	53,2%	41,0%
Quindío	45,4%	53,7%	50,2%	50,5%	37,8%
Risaralda	47,0%	52,8%	49,4%	48,8%	37,7%
Santander	37,1%	41,0%	42,0%	42,4%	32,3%
Sucre	59,6%	68,6%	68,1%	67,8%	52,8%
Tolima	41,1%	46,8%	49,1%	49,3%	39,6%
Valle del Cauca	32,3%	32,0%	32,5%	33,3%	26,5%
Total	43,9%	46,1%	46,6%	45,8%	35,0%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la GEIH del DANE del 2008 al 2012 y datos del Ministerio de Salud.

Anexo 2. Inscritos en el régimen de salud por departamento 2008-2012

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012
Antioquia	2.346.122	2.291.227	2.362.518	2.240.933	1.768.334
Atlántico	903.732	1.052.189	1.157.249	1.138.739	867.900
Bogotá	1.546.041	1.818.237	1.805.383	1.648.931	1.213.427
Bolívar	1.178.226	1.179.945	1.205.135	1.230.095	909.592
Boyacá	957.667	774.958	803.172	764.537	603.912
Caldas	616.161	534.237	576.659	556.561	435.226
Caquetá	317.318	379.993	403.912	410.795	314.129
Cauca	717.906	820.632	818.625	869.880	705.120
Cesar	629.819	621.114	624.717	605.961	461.378
Córdoba	618.562	823.391	893.738	920.236	759.948
Cundinamarca	1.130.108	866.726	963.667	900.657	700.518
Chocó	319.562	544.394	542.299	555.862	377.213
Huila	729.192	661.803	629.891	661.752	483.923
La Guajira	390.423	543.151	525.105	534.326	360.558
Magdalena	668.977	598.862	563.518	570.618	454.993
Meta	252.343	390.417	384.278	384.473	303.053
Nariño	1.278.568	1.190.233	1.253.781	1.235.437	966.934
Norte de Stder.	573.174	771.154	786.952	816.578	630.221
Quindío	275.736	365.396	349.980	385.284	291.795
Risaralda	476.644	575.726	527.780	534.514	414.717
Santander	651.971	854.242	885.698	912.702	698.162
Sucre	511.246	565.399	567.986	570.024	456.648
Tolima	521.264	614.510	640.292	650.159	534.859
Valle del Cauca	1.337.933	1.306.176	1.342.976	1.389.673	1.121.882
Total	18.948.695	20.144.112	20.615.311	20.488.727	15.834.442

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la GEIH del DANE del 2008 al 2012 y datos del Ministerio de Salud.

Historia de los poderes de la libertad. Conversación con Nikolas Rose

Presentación

El texto presenta la entrevista realizada al profesor Nikolas Rose el día 11 de septiembre de 2013, en su visita al Instituto de Psicología y a la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle. El trabajo del profesor Rose se ha centrado en el análisis de las producciones de verdad, la gubernamentalidad y la subjetivación que fueron los temas centrales de la conversación. El texto es una invitación a superar el divorcio entre práctica y discurso, que se dirime cuando se considera la acción. La reflexión sobre el método se centra en la etnografía como recurso amplio para comprender temas que la investigación convencional no captaría.

El doctor Nikolas Rose es profesor de sociología y director del Departamento de Ciencia Social, Salud y Medicina en el *King's College*, en Londres, Inglaterra. Además, es codirector del Centro de Biología Sintética e Innovación (CSynBI). Ha ocupado cargos de alto nivel académico en *London School of Economics* y en *Goldsmiths, University of London*. Entre sus publicaciones más recientes se destacan: *Neuro: The New Brain Sciences and the Management of the Mind*, con Abi-Rached (2013), *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, con Miller (2008) y *The Politics of Life Itself: Biomedicine, Power, and Subjectivity in the Twenty-First Century* (2006).

Nelson Molina (NM): Queremos iniciar con una pregunta muy general, y se refiere a su trayectoria en las ciencias sociales y en particular en la sociología.

Nikolas Rose (NR): Esa puede ser una historia muy larga, ya que comencé este camino en 1966 cuando estaba en la universidad y eso fue hace medio siglo. Supongo que hay dos direcciones generales aquí, dos cosas importantes que ocurrieron y guiaron mi trabajo. La primera tiene que ver con la política de la psiquiatría o la política de las ciencias humanas cuando comencé en la universidad y me convertí en psicólogo (¡bueno!, primero yo fui biólogo antes que psicólogo y esta es una historia mucho más larga); cuando me volví psicólogo fue en la mitad de los años sesenta. Si alguien puede recordar, fue una era con mucha connotación política en Europa y parte de esta fermentación fue la política de la psicología, y en particular el criticismo de la inteligencia, los test de personalidad, los test psicométricos, y todo ese tipo de cosas que parecían apuntar

a los individuos y hacían que la psicología estuviera al servicio del capitalismo y del poder. Entonces, comencé como un crítico radical de la psicología, pero pensé que en realidad estas discusiones sobre los psicólogos como sirvientes del poder eran muy simplistas. Entonces, un tema muy importante de mi trabajo ha sido tratar de ver cómo el conocimiento, cómo la psicología se conecta con otras experiencias; gente que ejerce la profesión en diferentes formas de manera legítima y debido a este conocimiento qué tipo de rol social y político se está jugando y entender este complejo grupo de interrelaciones entre el conocimiento y la verdad, las profesiones que emergen y sus formas de tratar a los individuos. Ese ha sido un tema muy importante de mi trabajo y esto empezó mirando los test de inteligencia, luego otros conceptos de personalidad, luego nos movimos hacia la forma en la que estas discusiones tenían un rol social y político en la psicología.

El segundo tema fue la subjetividad en sí. La psicología dice tener un conocimiento de la subjetividad humana que es un conocimiento positivo del ser humano. Pensando en este camino que recorrí, se discutía que el conocimiento psicométrico reducía al individuo a sólo un número, a un factor y al papel que iba a jugar en el sistema industrial o económico. Muchos de mis amigos pensaban que la respuesta era encontrar otro tipo de psicología, una mejor, una psicología más humana, probablemente una psicología dinámica e inclusive psicoanalítica, entonces se debía encontrar una teoría alternativa. Durante un tiempo, esta idea me atrajo, pero después se volvió claro para mí que se podía hacer el mismo análisis crítico de los roles sociales y políticos y de cada teoría del sujeto. Entonces, el asunto era cómo podríamos tener una teoría del sujeto y en ese punto hice un pequeño cambio que fue muy importante para mí: en lugar de encontrar otra teoría de la subjetividad, pensé que era más probable preguntar por la relación de los seres humanos con ellos mismos; ¿qué tipo de relación tiene el ser humano consigo mismo?, ¿qué lenguaje utiliza para describirse?, ¿qué conocimiento utiliza para entenderse a sí mismo?, ¿qué técnicas utilizaba para juzgarse y manejarse a sí mismo?.

Ahora tenía dos caminos que estaban relacionados o eran parecidos. Uno acerca del rol que la psicología y las ciencias humanas tenían en la sociedad, y el segundo eran los roles que estas explicaciones tenían en la configuración del tipo de sujeto que éramos, las tecnologías, las técnicas y los lenguajes para entendernos a nosotros mismos. Durante 50 años, mi trabajo ha sido sobre estas dos cuestiones en particular. Entonces, si lo piensan de esta manera, pueden ver que lo último que estoy haciendo en neurociencia es un poco de lo mismo: los roles sociales y políticos de la neurociencia, cómo emergió y cómo juega para darle a los seres humanos técnicas y tecnologías para entenderse y cambiarse. Durante medio siglo, he estado trabajando en lo mismo.

NM: Volviendo a los años sesenta, ¿podría decirse que esta historia coincide con la crisis de las ciencias sociales, en particular de la psicología social de los setenta?, y en segundo lugar, ¿cuál fue la experiencia directa o indirecta, que pudo haber tenido con el “Mayo francés”, así como con toda la ebullición de pensamiento postestructuralista, que pareciera, influyó de forma muy importante su trabajo?

NR: Es una pregunta interesante y difícil. Si volvemos a este periodo de los sesenta y setenta, había una creencia entre los radicales y los pensadores progresistas, de que parte del movimiento para transformar nuestra sociedad, para hacerla más justa, más igualitaria, se situaba en el campo de la ideología. Entonces yo era un marxista, y me convertí en marxista en los sesenta. Fui un marxista muy opuesto al marxismo economicista, a la creencia de que si se cambian estas relaciones de producción, pertenencia e intercambio, todo cambiaría. Después de la universidad, hice entrenamientos y estaba interesado en el rol de la pedagogía y, como dije antes, en el rol de la psicología, para formar y mantener la sociedad en la que vivimos; al principio parecía que no tuviéramos buenas herramientas para entender bien la ideología.

Fui miembro de un grupo pequeño de personas en el Reino Unido que estaban interesadas en el trabajo de Louis Althusser, en la lingüística, en el análisis de la cultura de Antonio Gramsci y ese tipo de temas, para hacer la historia más corta. Por aquel entonces, creíamos en la acción política a nivel de la ideología y la cultura y no solamente en la condición económica. También creíamos, un poco ingenuamente, que pensar diferente iba a transformar el tipo de sociedad en la que vivíamos; muchos lo pensábamos. De pronto estábamos equivocados, pero la gente empezaba a fundar revistas, por ejemplo, conformar grupos de lectura, realizar discusiones colectivas y conferencias, tratando de conocer esas nuevas ideas. Comenzamos una revista en el año de 1977 que se llamaba "Ideología y Conciencia". Estaba dedicada al análisis crítico de la subjetividad, la política y el poder, teníamos reuniones, y nos involucramos en toda esta creación. Dictamos conferencias anuales en la Sociedad Psicológica e hicimos intervenciones. Ese fue nuestro rol en esta crisis, por así llamarlo. Y lo hacíamos colectivamente. Es difícil recordar esto, pero nos llamábamos psicólogos críticos y pensamos que cambiando la psicología en la universidad, criticando la profesión de la psicología y el rol político y social que tenía, y articulando diferentes teorías de la subjetividad humana, se conformaría el rol que íbamos a desempeñar para cambiar las prácticas educativas; quizá, acompañando a los mismos psicólogos para que resistieran el rol que les habían impuesto y encontrar uno nuevo.

Esta fase radical no duró mucho, porque había un sinnúmero de presunciones que se probaron equivocadas, pero suministró el ímpetu para el trabajo que hice de los setenta en adelante, que se volvió más aterrizado, más histórico. Un trabajo más proclive a entender parte de las ciencias humanas, el rol que jugaban en crear nuestro mundo y de pronto una visión menos optimista de éste y no de que un cambio de pensamiento iba a ser suficiente; entonces nos llevó a un trabajo más aterrizado que hice en los ochenta, y pensé con más cuidado en diferentes formas en las que se ve lo humano y las implicaciones que ello tiene.

Sandra Martínez (SM): Mi aproximación a sus trabajos ha sido a partir de los que publicó en la década los noventa, donde planteaba cómo las sociedades liberales avanzadas están ejerciendo nuevas formas de gubernamentalidad a través de la creación de sujetos autogobernables, que puedan cuidar de sí mismos, que puedan procurar su propio bienestar, apuntalando de esta manera la posibilidad de gobernar a distancia. En su opinión: ¿qué implicaciones ha tenido el ejercicio de estas formas de gobierno en la reproducción de las relaciones de desigualdad social?, ¿han tenido un impacto en cómo se reproducen las relaciones de poder

y desigualdad social?, ¿qué implicaciones tuvo esta manera de pensar ese nuevo sujeto de gobierno, en la definición de lo “social”, como campo de intervención?.

NR: Es una pregunta interesante y resulta bastante difícil concluir estas implicaciones del análisis de la desigualdad. Voy a tratar de acercarme un poco. Voy a devolverme a mi labor de los años sesenta. Todo el trabajo que he hecho ha estado localizado en un contexto particular. El trabajo sobre gubernamentalidad tiene un contexto y es Europa, sobre todo en el Reino Unido. Fue una crítica del Estado de Bienestar, una crítica que vino de la derecha con Margaret Thatcher y Ronald Reagan, que discutían que el Estado de Bienestar era muy caro, que estaba produciendo dependencias y estaba acabando con el sujeto y la economía, así como con los requisitos para una sociedad saludable económicamente. También se había creado un cúmulo de funcionarios a quienes se les pagaba muy bien, que trabajaban en el Estado y no hacían nada para resolver el problema de la desigualdad. Ahí había una brecha, porque se producía una dependencia entre el cliente y la burocracia; también era una crítica desde la izquierda. El Estado no había hecho nada para cambiar las relaciones de poder, por alterar las desigualdades de ingresos y había creado una clase tipo cliente haciendo que la desigualdad se hiciera tolerable, pero no la había transformado. También fue una crítica de los liberales clásicos que decían: todos estos profesionales tienen poder y responsabilidades y no están controlados por las leyes, la gente simplemente está a merced de ellos. El Estado de Bienestar no había podido responder la pregunta ¿cómo producir una sociedad más igualitaria? La solución de la izquierda era un programa social del Estado que funcionara mejor y fue en realidad desde la derecha que se vio este movimiento que era desmontar la asistencia social, las burocracias, cambiar al individuo de ser un cliente de la asistencia social e incrementar las opciones para que fuera más responsable de su destino.

Ya sé que estás familiarizada con esto, pero hay un ejemplo que lo ilustra. Se trata de la transformación de la idea de una persona que está desempleada: en el Reino Unido a la gente ya no se le decía “desempleado”, se les llamaba “buscadores de trabajo”, y tenían que ser buscadores activos de trabajo. Los trabajadores sociales que los ayudaban decían “si usted agencia a los pobres, si hace que se responsabilicen de sí mismos y hace que la situación sea como un mercado donde ellos van a escoger entre diferentes opciones, entonces, a través de este mecanismo, se producen sujetos que van a trabajar para salir de esa pobreza en la que están”. El trabajo que se hizo fue entender ese cambio y tratar de distanciarse de la visión progresista, que era una visión nostálgica de la asistencia social. Si podíamos inventar la asistencia social, entonces todo iba a cambiar, todo iba a estar bien, olvidándose que habían pasado 30 o 40 años criticando el Estado de asistencia social que estaba haciendo su trabajo. Parte de esto fue decir “¡bueno!, ustedes van a encontrar una forma de gobernar que reduzca la desigualdad, tienen que inventar una forma de gobernar, no pueden simplemente volver al Estado de asistencia social, no pueden criticar lo que ha pasado en el neoliberalismo; hay que encontrar una forma inventiva de tratar de manejar la vida económica, tratar de manejar aquellos que no tienen empleo y manejar aquellos que no pueden obtener vivienda”. En otras palabras, tienen que ensuciarse con la realidad y encontrar una nueva forma de pensar.

En cuanto a las posibilidades de intervención, otra vez me voy a devolver. En mi país, que es de donde soy experto, había una creencia de que el socialismo tenía que ver con el Estado, que el Estado era el punto central, que él tenía que manejar la sociedad para el beneficio de todos y que el Estado de asistencia social era el que se movía en esa dirección. Algunos de mis colegas trataron de señalar que había otra parte de la izquierda que no estaba tan centrada en el Estado, sino que hablaba de comunidades, de asociaciones pequeñas, de automanejo de grupos; no pensaban que todo tenía que pasar por el Estado y, posiblemente, estaban tratando de pensar en formas alternativas de gobierno, de estos caminos olvidados del socialismo que se podían reactivar. Entonces, no siempre se pensaba que la respuesta era reinventar el Estado de asistencia social, reinventar el sistema nacional de beneficios, sino tratar de pensar formas de gobernar que llegaran a asociaciones, comunidades, etc. Creo que no se logró mucho en esa dirección. Pero desde los sesenta hasta los noventa tomé una visión diferente sobre cuál era el rol del trabajo intelectual bajo la influencia de Michel Foucault, y no pensé que era decirle a la gente qué tiene que hacer desde la torre de marfil y darles instrucciones, a todo el mundo, sobre cómo hacer para que la vida sea mejor; no me gustaba eso, no pensaba que fuera la forma. Entonces, pensé que el rol de los libros es suministrarle a la gente herramientas críticas que pueda usar para pensar en su propia situación, en vez de darle un plano y decirle “hágalo así para que le salga mejor”. Es una visión muy modesta del tipo de trabajo que se puede hacer.

SM: Dentro de la reconfiguración del sujeto de gobierno al que venimos aludiendo, aparecen discursos como el “empoderamiento”, la participación y la autogestión que, en Colombia, en particular, han tenido una gran resonancia en procesos de intervención liderados por el llamado Tercer Sector. Sin mucha conciencia acerca del origen de estos discursos, los agentes interventores pueden creer que están agenciando procesos contra-hegemónicos a partir de su trabajo con las comunidades o grupos marginados. Ello sugiere que estos discursos abstractos pueden tomar rumbos distintos, dependiendo de las disímiles lecturas que los sujetos hacen de ellos, ¿cómo entender entonces, los procesos de apropiación de estos discursos por parte de los agentes que intervienen en la realidad?, ¿qué piensa sobre las posibles maneras novedosas como esos agentes se apropian de tales narrativas?

NR: Creo que es una muy buena pregunta y está vinculada con lo que estaba diciendo antes. Lo que vemos es que muchas de las cosas que se están desarrollando en estas comunidades que se gobiernan solas, en vez de estar mirando al gobierno, comenzaron como alternativas radicales y rápidamente se cambiaron a nuevas formas de gobierno. Podemos tomar la idea del empoderamiento. Si ustedes miran la historia de esa idea, comenzó como una crítica radical de la relación entre la falta de poder entre el individuo y el profesional y probablemente en un periodo de dieciocho meses o dos años, comenzó a ser una nueva herramienta de los profesionales, y en vez de decir el profesional “yo soy el que está a cargo”, el profesional dice “¿sabe qué?, me gustaría darle a usted el poder, voy a enseñarle cómo estar empoderado”. Otro buen ejemplo sería el ‘*mindfulness*’ que se refiere a ideas budistas de cómo resolver los propios problemas. Este concepto de ‘*mindfulness*’ está en todos lados, todo el mundo quiere enseñarlo y

está totalmente en lo correcto. La gente que lo practica lo hace con las mejores intenciones. No se trata solamente de culpar a los profesionales; ciertamente se les puede mostrar que lo que ellos piensan que es radical simplemente está reforzando las relaciones de dependencia, pero regularmente ¿qué se supone que debe hacer el profesional en esas circunstancias? Yo trabajé mucho con profesionales, y son personas que están en situaciones muy complicadas y desde mi punto de vista es necesario ser modesto porque hay personas que están trabajando en situaciones muy difíciles con los mejores propósitos y no ayuda decirles: “¡ah, usted no puede hacer nada!”, o, “¡lo que usted hace sólo empeora las cosas!”. Se está tratando que la gente sea responsable de sus acciones, pero ¿cómo decirles que sean responsables de su propio trabajo cuando la tasa de desempleo es tan alta? La dificultad es tener la capacidad de intervenir sin pensar que usted sabe qué es lo que ellos tienen que hacer, sino simplemente ayudarles a entender de manera más clara el espacio en el que están tratando de trabajar.

Voy a dar otro ejemplo para ilustrar mejor. He trabajado mucho con psiquiatría forense. Siempre se ha dicho que esta rama evalúa los riesgos de los clientes, una valoración de riesgos, gestión de riesgos: todo es gestión de riesgos. Los psiquiatras saben que son muy malos haciendo estas valoraciones de riesgo, de hecho, no les es posible hacer ese tipo de valoraciones porque es muy difícil predecir un evento raro. Entonces usted tiene la opción de encerrar a cincuenta personas para evitar que una cometa algo malo o usted subestima el riesgo y toma la responsabilidad de lo que pase. Hablando con estos psiquiatras, explicándoles las condiciones y la preocupación sobre los riesgos, saben que están obligados a hacer valoraciones de riesgo y les es imposible hacerlo; en consecuencia, están atrapados y dicen “¡no!, ¡no podemos hacerlo!”, y entonces alguien más lo hace; pero será mejor que lo hagan de la mejor manera que puedan. No es que yo les diga cómo salirse de esas circunstancias, pero sí puedo ayudarles, darles conceptos con los cuales empiecen a pensar de otra forma. Aunque tengo que decir que cuando les he explicado esto a la mayoría de los psiquiatras no les gusta mucho esa idea de “no podemos hacerlo”. En el Reino Unido, los psiquiatras ganan mucho haciendo estas valoraciones de riesgo. Así que decirle al psiquiatra, “mire, se lo voy a decir claramente: usted no sabe hacer valoraciones de riesgo!”, es algo imposible.

Un último comentario. Existe algo positivo en la idea del empoderamiento, de asumir la responsabilidad. Por ejemplo, la idea de la recuperación (*recovery*), propia del área de la psiquiatría, comenzó como una crítica radical a la psiquiatría, y quienes la propusieron querían recuperar la capacidad de vivir la vida. Luego, en un periodo de 18 meses, se tuvieron grupos de profesionales tratando de que la gente se recuperara, es decir, que fuesen “normales” de nuevo. Todavía hay algo radical ahí; de pronto lo que hay que tratar de hacer es encontrar formas de seguir dándole a la persona más poder para que controle su vida. Hay que tener claro que se necesitan los recursos para activar ese poder, no simplemente es una transformación, y esa la prioridad.

NM: Con base en la respuesta que acaba de dar, me surge una inquietud acerca de la tensión y debate contemporáneo en las ciencias sociales entre ideología y discurso. Ideología, que presume elementos de materialidad y objetividad, y discurso como algo que no tiene referente material y construye la realidad. Me gustaría saber cuál es la opinión que a usted le merece la tensión entre

ideologías y discursos como formas de creación de gubernamentalidad, de creación de realidad, que plantean dos paradigmas y dos comprensiones diferentes sobre lo social, sobre la intervención en lo social y, sin lugar a dudas, sobre la gubernamentalidad.

NR Primero, acerca de la ideología dije que el título de la pequeña revista que empezamos en el año 1977 era “Ideología y Conciencia”, y en dos o tres años cambiamos el título y simplemente la llamamos “I&C”. Ya no creíamos tanto en la conciencia y no nos enfocábamos en la ideología. Supongo que aprendimos de Michel Foucault a decir que lo importante no es la ideología sino la verdad. Cómo se produce, cuáles son las condiciones y las consecuencias de producir lo que decimos que es la verdad y no tenemos que llegar inmediatamente a esos criterios epistemológicos, si son verdaderos o no; solamente tenemos que decir cómo han aparecido y cuáles son sus consecuencias. Así que ese fue nuestro enfoque. Para dar una referencia de Foucault, en el prefacio de su mejor libro, *El nacimiento de la clínica*, este autor dijo algo así como: “yo solamente quiero dejar una cosa clara: esto no se escribió en contra de la medicina o en contra de un tipo de medicina, solamente es una forma de descifrar cómo se despliega la experiencia médica o una práctica médica, y cómo apareció”, así que ese es el poder de la verdad, en lugar de enfocarse en la ideología.

Desde el principio de la pregunta, pensé en el tipo de trabajo que se ha realizado en la psicología social. Lo primero es hacer una distinción entre el trabajo, el discurso y el análisis, como en el trabajo de Michel Foucault. Algunos se han enfocado en lo que él dijo y en el análisis de lo que él dijo. Foucault, o lo que yo llamo el discurso continental, está menos preocupado de lo que él dijo, y más de las condiciones históricas que posibilitan el surgimiento de las afirmaciones de verdad, así como de las consecuencias de estas afirmaciones. Una vez que empiezas a pensar así, no haces esa división epistemológica entre la realidad y el discurso; estás preocupado en analizar ciertas prácticas en las cuales lo que se ha dicho está intrínsecamente relacionado con lo que se hace, y entiendes que la práctica está ligada al pensamiento, que el pensamiento y el hacer están imbricados. Mi forma de pensar acerca del discurso se diferencia en dos aspectos frente a la mayoría de los psicólogos sociales. El primero es que no me enfoco en lo que se ha dicho, sino en tratar de comprender las reglas que hacen posible que lo que se dice sea asumido como una afirmación de verdad y este, por supuesto, es Michel Foucault. En segundo lugar, reconocer que lo que se dice y lo que se hace están intrínsecamente relacionados, y no se debe partir de esta división epistemológica fundamental, porque si asumes esta separación como algo real, nunca vas a poder establecer la relación entre ellas. Volviendo a la ideología, no se trata de decir: “bueno, esta manera de pensar es ideológica, es verdadera y nos da conciencia, etc.”. Para mí, de lo que se trata es de ver cómo esta forma de pensamiento se relaciona con ciertas prácticas que producen determinadas consecuencias, y luego evaluar las consecuencias y entender que diferentes formas de pensamiento generan diferentes consecuencias.

Verónica Molina (VM): Asumo la “verdad” como uno de esos elementos de la biopolítica que genera subjetividades y es allí donde está mi inquietud. Yo entiendo que la subjetividad es un proceso de construcción y a la vez el resultado

de tipos de sujeto en condiciones biopolíticas. Entonces quisiera preguntarle, ¿cómo entiende usted la subjetividad?

NR: Gracias por esa pregunta corta, me gustaría tener una respuesta igualmente corta. Me referiré a mi respuesta a la primera pregunta. Mi primera respuesta se centró en decidir si alejarme del análisis de la subjetividad hacia el análisis de la subjetivación. Mi preocupación no gira tanto en torno a cómo son los seres humanos, sino qué piensan que son cuando piensan acerca de sí mismos de cierta manera, cómo actúan de ciertas maneras y cómo llegan a juzgarse a sí mismos. Esas son preguntas que, me parece, abren investigaciones históricas y genealógicas. Sin tu propia teoría de subjetividad, sin la teoría cognitiva o sin la teoría psicoanalítica, por ejemplo, no debes tener tu propia teoría de lo que es un ser humano para explicar la diferencia histórica de lo que los seres humanos han pensado que son o han pensado que los otros son en ciertas situaciones. Hay un artículo maravilloso de Paul Veyne, un historiador, quien refiriéndose a Michel Foucault, formuló esta pregunta: aquellos que nos quieren gobernar, ¿qué piensan de nosotros?; ¿nos piensan como niños para que seamos educados?, o acaso, ¿piensan que somos personas que estamos siendo formadas por los instintos?, o, ¿piensan que nosotros somos personas que deseamos ser libres?, y ¿cuál es nuestro potencial? Puedes ver que cualquier manera de gobernar gente supone una manera de pensar acerca de qué son las personas, cuál es el concepto que se tiene de ellas, así que esa es una manera de evitar tu pregunta: decir que no tengo una teoría de la subjetividad.

Intento preguntarme cómo surgen las diferentes teorías de la subjetividad, cómo obtienen su poder, dónde obtienen su poder y cómo se van transformando y son tomadas como estrategias por los gobernantes y acerca de las formas de gobernarnos a nosotros mismos. Creo que he tomado un largo camino, para salirme de tu pregunta y lo he logrado por cincuenta años. Pero mis estudiantes nunca están satisfechos con esta respuesta y me preguntan: “¡bueno, está bien!, pero... ¿cómo ciertas maneras de pensar se insertan en las personas?, ¿cómo entran en el interior de las personas?, ¿cómo el sujeto es marcado en sus deseos y en toda su existencia?, seguramente que tiene que haber una forma de explicar cómo estas ideas entran en los sujetos”. Con una de mis primeras estudiantes de doctorado, Lisa Backman, quien es la editora de *Cuerpo y Sociedad*, una revista de mucha influencia en el Reino Unido, hemos discutido esto por veinte años y para ella esta respuesta era como en el psicoanálisis; tienes que tener una teoría del sujeto para explicar cómo ciertas formas de pensamiento cambian los deseos. Estoy mucho más interesado en saber cómo el psicoanálisis se ha vuelto una forma de pensar acerca de sí mismo, más que una forma de pensar en el otro. Ahora, creo que la gente, por lo menos en el Reino Unido, no cree tanto en el psicoanálisis y está más bien interesada en la teoría de los afectos y piensan en ella y los afectos como un medio para darle forma a la dinámica entre los individuos que va transformando al sujeto de nuevo. Esto evita la idea del individuo centrado en sí mismo, que es el origen de las interacciones sociales. Ahora, las interacciones sociales están en un campo de fuerzas que se sitúan y que exceden al individuo y tiran de él.

Entiendo la pregunta que esas teorías de la subjetividad tratan de contestar, pero aun me encuentro con dificultades intentando resolver el problema de la

psicología. Me quedo con mi forma de pensar: no hables de lo que la gente es, sino de la relación que tiene la gente consigo misma, y puedes tener un concepto muy sutil o mínimo del ser humano, como el tipo de ser que se refleja en la persona que es. Hay un mínimo del lenguaje y de técnicas sin tener una concepción amplia del ser humano, eso por lo menos es hasta donde yo he llegado, ¡denme otros cincuenta años!

SM: En algunos de sus trabajos, usted examina cómo la producción y proliferación de discursos abstractos como los de “libertad”, “empresa” y “democracia” han permitido la reproducción de las formas de dominación en diferentes espacios sociales. Lo que se ha dado entonces no es un empujamiento del Estado, sino la multiplicación de los espacios de ejercicio de gobierno en la sociedad. A mi juicio, esta idea plantea una interesante veta de análisis para entender cómo se configura el Estado a nivel local. Me gustaría que usted comentara cuáles podrían ser los aportes de orden conceptual y metodológico que esta mirada representaría dentro de un esfuerzo por etnografiar al Estado, ¿cuáles serían los vínculos entre su planteamiento y una aproximación etnográfica al Estado?

NR: De nuevo retrocedo para llegar a tu pregunta. El argumento acerca de la gubernamentalidad que he desarrollado con Peter Miller, desde nuestro trabajo acerca del papel de expertos, grupos de profesionales, personas que estaban involucradas en el manejo, la administración y la formación de los individuos en múltiples espacios. Esto nos llevó a las discusiones de que los estados modernos sólo pueden gobernar hasta donde puedan conectarse con estas redes de prácticas, las cuales se unen al poder político central a través de espacios locales, y de nuevo, la discusión era si mirábamos hacia atrás, a la Europa del siglo XIX. Muchos de los asuntos de la gubernamentalidad estaban siendo atendidos por estas agencias no estatales como las iglesias, los filántropos y las personas que trabajaban con los pobres como, por ejemplo, las organizaciones de caridad. Por lo menos en Europa, al final del siglo XX, enfrentados a las preocupaciones por las revoluciones en la Unión Soviética y en Europa del Este, así como a los asuntos y consecuencias de los mercados no controlados, los Estados empezaron a unirse en estas prácticas de gubernamentalidad, y había trabajo social estatal y casas estatales, lo cual era una gubernamentalización del Estado. Lo que se vio en estos países, que podrían ser considerados como de liberalismo avanzado, son unas autoridades centrales políticas que se liberan de la obligación de administrar la vivienda a la gente, los seguros de las personas, la salud de las personas, administrar la edad avanzada o hacer que la gente se haga responsable de sí misma, así que esta es la gubernamentalidad de nuevo alejándose del Estado. Otro caso son las prisiones del Reino Unido que ya no son manejadas por el Estado sino por agencias, así como las viviendas y los seguros; cada vez más la gente tiene su propio seguro. Esta es la historia de los poderes de la libertad.

Me enfoco solamente en una dimensión de esto: ¿cómo el gobierno ha tratado de goberarnos?, ¿cuáles son los objetivos del gobierno?, ¿cómo han pensado en quién debería gobernar?, ¿a qué o a quiénes?, ¿de qué manera y cómo se han ideado la manera de que técnicas para el ejercicio de la gubernamentalidad como el trabajo social, la psiquiatría, la psicología, etc. se reflejen en lo que trabajan y cómo lo trabajan?, ¿cómo deciden que lo que está pasando en el momento es un fracaso o no?, y ¿cómo es que han inventado nuevas maneras

para hacerlo cada vez?; entonces si lo quieren, así yo he analizado la mirada de los gobernantes.

Pero volviendo directamente a la pregunta, por supuesto es solamente un análisis parcial. No es sociología lo que yo hago, es un análisis muy parcial para encontrar cómo somos “en verdad”, de manera que se necesita un análisis etnográfico. Yo podría decir que aquellos que querían administrar los seguros de salud para hacer que todo el mundo tuviera uno, cómo se han dado cuenta de que esto estaba fallando, cómo es que algunas personas no se hacían responsables y no estaban respondiendo a sus políticas; esa es una mirada de los gobernantes. Lo que yo no puedo analizar desde mi punto de vista es cómo aquellas personas que estaban siendo interpeladas se enfrentaron a ese tipo de obligaciones, cómo respondieron a ellas, cómo se resistieron a ellas, o cómo las transformaron en su propio beneficio. Por supuesto, los sujetos que están siendo gobernados no son pasivos, sino que están siendo moldeados, tienen una relación activa con quienes los gobiernan. En el estudio reciente que he estado haciendo sobre la medicina, he recurrido mucho al trabajo de los antropólogos. Por ejemplo, he estado trabajando un poco en las (nuevas) tecnologías de la reproducción, y puedo ver cómo la tecnología se ha inventado lo que tienen que hacer, los problemas que quieren resolver, pero los antropólogos han estado en el cuarto de consulta hablando a las mujeres acerca de cómo funciona la clínica, mostrando un lado diferente de este proceso. No creo que haya un conflicto entre estas dos maneras de pensar, pero pienso que, tal como dices, son distintas metodológicamente, que hay métodos diferentes para analizar cómo las personas piensan en un problema y cómo dicen: “esto es un problema de abogados” o “un problema de técnicas”, o cómo reflejan el fracaso; ese es un método. Pero, en realidad, para hacer el trabajo etnográfico, para ver cómo las personas están siendo responsabilizadas y cómo responden a ello, se requiere una aproximación diferente de la metodología. Es por eso que en los últimos diez años he trabajado con antropólogos, trabajando en el presente y en lo contemporáneo. Tal vez sepan que he trabajado con un antropólogo llamado Paul Rabinow, con quien hemos pensado en diferentes maneras de conjugar esas dos aproximaciones, y si así vas a comprender lo que la gente llama resistencias. Para esto necesitas la aproximación etnográfica.

NM: Aparte del análisis político que usted ha hecho de diferentes fenómenos sociales contemporáneos, ¿cuál considera que es el aporte político de sus teorías?

NR: Me gustaría ser modesto acerca del valor político de un teórico pero si yo intentara identificarlo, podría elegir tres. Lo primero se remite a algo que dije antes, para señalar a mis colegas que están involucrados en política activa. No se puede evitar la pregunta de cómo gobernar o acerca de la resistencia. Decir ¡no! está muy bien, la crítica está muy bien, apuntar lo mal que está funcionando todo, eso está muy bien, pero es un vacío sin alternativa y el ejemplo que te voy a dar es reciente; perdón, pero de nuevo es un ejemplo europeo: la caída del Muro de Berlín. La palabra que estaba en boca de todos era “¡libertad!”, eran los años ochenta. El eslogan de la libertad es un eslogan fantástico para movilizar la resistencia, en el mundo se hablaba de la libertad. Pero en el periodo posterior a la caída del Muro de Berlín, se tenían que inventar nuevas formas de gobierno, el partido ya no estaba haciéndolo y el gobierno ya no ejercía las formas soviéticas.

Todas las personas estaban apresurándose para encontrar y llenar el vacío de gobernantes, debieron inventar nuevas formas para gobernar.

La respuesta número dos es que estas maneras de gobernar tienen que dirigirse a la pregunta por la creación de los sujetos humanos. La ciudadanía no surge espontáneamente, la civilidad no surge espontáneamente, no nacemos, sino que nos convertimos en ciudadanos: no puedes evitar el problema de intentar crear nuevos tipos de ciudadanos y eso significa no solamente hablar, sino formas de hacerlo, nuevos tipos de pedagogía, significa nuevas maneras de pensar en los tipos de ciudadanos que quieres producir; así que no soy un libertario en esta manera.

La tercera lección que yo sacaría, de nuevo se trata de la crítica. En todo mi trabajo he intentado encontrar algo en el presente, aquel pequeño desarrollo donde se puede dejar y pensar que se puede expandir. Podemos ser muy críticos en cuanto a cómo han resultado algunos de tales desarrollos, pero podemos ver que aún hay algo de lo que podemos agarrarnos: ¿me quieres empoderar?, ¡bueno!, no se trata solamente de enseñarme algunas técnicas de autoconocimiento, sino que me tienes que dar los recursos que van a hacer posible que yo me empodere. Venía de debatir esto con mi amigo Javier Sanz de la Universidad Nacional en Bogotá, acerca de la enseñanza de las competencias. Considero que las competencias son muy interesantes y podemos criticarlas, pero ahora debemos ser muy perspicaces para entender que las competencias están mostrando por qué la clase media se levanta, y que no se trata de una inteligencia superior, sino que se enseñan y se han aprendido. Puede ser la pedagogía invisible, ellos saben cómo presentarse, saben cómo hablar y entonces no es una cosa misteriosa: son competencias que se pueden enseñar y aprender. Cuando yo era joven puede que haya creído en la revolución, pero ahora creo que esperarla va a tomar mucho tiempo y quizá deba intentar encontrar las pequeñas cosas. Voy a buscar y encontrar en las cosas pequeñas; esa me parece, de nuevo, una lección política de este tipo de trabajo. Lo suave es donde ocurre, y muchas cosas suaves tienen que ser cambiadas.

NM: Para terminar, queremos plantear algunas preguntas más personales. Ya nos ha hablado de la trayectoria académica de los últimos 50 años. En esa trayectoria académica ¿con cuáles personajes de las ciencias sociales, de la ciencia en general, se ha encontrado y de qué manera han marcado su carrera?; y lo que está detrás de la pregunta es si algún día usted se encontró con Foucault.

NR: Yo nunca conocí a Michel Foucault. Michel Foucault y yo nunca nos encontramos porque empecé este pequeño viaje en 1977 y él murió en 1984, nunca le escribí una carta para decirle: “¿profesor Foucault, le gustaría venir a Inglaterra?”. Él nunca vino a Inglaterra. Una vez le escribimos y recibimos una pequeña respuesta y nos gustó mucho, pero nunca lo conocí. Pero si hay una persona, si hay un pensador que me haya influenciado desde el principio es Foucault, y no soy un experto en él, yo soy bastante crítico de esas personas que se gastan la vida haciendo comentarios de Michel Foucault y por supuesto las conferencias han sido traducidas, ha sido el trabajo de toda la vida, de los comentaristas “y en 1976 dijo esto, y el año tal dijo esto y esto que era diferente”; eso no me interesa para nada. Lo que me interesa son dos cosas: una, que él es el caso de un individuo ejemplar que hizo su trabajo tratando de pensar y de organizar diferentes problemas, de reinventar problemas, de pensamiento empírico, pero siempre

tratando de desarrollar los conceptos para explicarlos. Eso es lo que creo que es notable acerca de Foucault, y es lo que le enseñó a mis estudiantes: si leen a Foucault, unas personas como ustedes pueden transformarse tratando de pensar conceptualmente en el presente y analizar las formas de comprenderlo para transformarlo.

Hay otras dos influencias que yo querría remarcar. Desde el principio mismo, he trabajado de forma colectiva. Trabajo con grupos de estudio, de lecturas, de Marx, de Lacan, de Foucault, revistas. Trabajamos juntos, nos sentamos y hablamos por horas, nos tomamos unos vinos juntos. Ha sido un colectivo de trabajo y desde allí comencé el trabajo de gubernamentalidad, a hacer uso de la palabra; no todo el mundo estaba de acuerdo, no había una escuela de pensamiento, sino que la palabra salió como parte del trabajo colectivo, con este grupo de lectura estábamos estudiando la gubernamentalidad, nos encontrábamos cada cuatro o seis semanas durante horas a hablar, hablar y hablar. Ese trabajo colectivo es como debe ser en estos días el sistema universitario inglés, porque todo el valor se le da al individuo, solamente te dan avances académicos si escribes un artículo con tu propio nombre, tienes que buscar tus propias formas y aun así, intento trabajar de forma colectiva pero es difícil, y más difícil si las condiciones materiales no existen. Eso es lo colectivo, la idea del pensamiento como algo que sacas de la discusión conjunta. Eso ha sido central, crucial para mí.

Y la tercera influencia. Pienso que tengo que mencionarla; aunque no he hecho mucho trabajo en la resistencia y el trabajo etnográfico, he invertido mucho tiempo saliendo con personas que están intentando desarrollar las teorías y las personas que son los sujetos, y he trabajado en psiquiatría por mucho tiempo. En mi carrera he tenido amigos que tienen problemas psiquiátricos severos; tengo muchos amigos que son psiquiatras y eso es trabajar tanto con las personas que tienen el conocimiento de hacer lo mejor que pueden como psiquiatras y los que están en el otro lado, que tienen la experiencia en sus propios cuerpos y en sus propias almas, la psiquiatría y la intervención en ellos. Esos compromisos han sido cruciales para mí. Parecería algo muy superficial, y me lleva a sentir que unas personas están trabajando en formas que yo encuentro muy problemáticas, llevan investigando un tema durante los últimos cinco o diez años, no están alienados, están muy conscientes de lo que están haciendo, por lo que hacer una crítica para mirar sobre su hombro y decir “yo sé más que tú sobre lo que estás haciendo”, no es la relación con el mundo que me gusta tener. Por eso es que tal vez trato de ser muy afirmativo, muy optimista, y pensar que algo de tu trabajo lo puedas hacer un poco mejor aunque no estemos viviendo algunas posibilidades de cambio.

NM: Conversábamos antes de iniciar esta entrevista acerca de los diferentes viajes que hace por su trabajo y de su producción académica. En estos viajes por lo general se hacen observaciones, análisis y comparaciones. Si estuviéramos tomando un café y le preguntara ¿qué conclusión tiene del mundo conociéndolo como lo ha hecho, qué nos podría decir?

NR: Sí, viajo mucho por el mundo y creo que encuentro dos cosas. Si te sientas en Londres, como yo lo hago gran parte de mi tiempo, hay una tentación a pensar en lugares como Colombia, Corea, Japón, o Shanghai, que son totalmente diferentes. Pero la idea de que hay una división fundamental entre los tipos de

pensamiento y de prácticas, y la estructura de problemas de mi propio país frente a lo que está pasando en otras partes del mundo, ¡eso es una ilusión! Porque ese problema en muchos países se trata de diferentes maneras, así que yo trato de evitar la tentación del mito del Otro. Se ha escrito sobre Japón y se ha dicho que son “tan otros”, cuando yo estoy en Japón les digo que nunca he estado en una ceremonia del té y es lo primero que aprenden los niños en Japón.

Creo que la segunda cosa que he aprendido es que debido a mi optimismo en todas partes a donde voy veo gente joven que quiere hacer del mundo un lugar mejor: están pensando, leyendo, escribiendo, que no son como la “generación X” o cualquier cosa que sean. No son personas que solamente están en *Twitter* y *Facebook*; quizá haya muchas personas así. Pero a mí me impresiona conocer gente joven, ya sea en Shanghai, en Bogotá o Cali, que está pensando las maneras en las que pueden entender el mundo y hacerlo mejor. Tal vez es la otra cosa que yo he aprendido.

Nelson Molina Valencia, Ph. D

Docente Universidad del Valle, Cali-Colombia

Sandra Patricia Martínez, Ph.D

Docente Universidad del Valle, Cali-Colombia

Verónica Lucía Molina Pertuz, Ps.

Estudiante de Maestría en Psicología, Universidad del Valle, Cali-Colombia

Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (1990-2010)¹

Social Order Reconfiguration in the Middle of an Armed Conflict Situation: Case Studies of Three Municipalities in the Cauca State North Region (1990-2010)

Reconfiguração das ordens locais e conflito armado: o caso de três municípios no Norte Del Cauca (1990-2010)

Álvaro Guzmán Barney²

Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales –CIER– de la Universidad Autónoma de Occidente, Cali-Colombia
alvaro.guzman@correounivalle.edu.co

Alba Nubia Rodríguez Pizarro³

Directora de la Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano–Universidad del Valle, Cali-Colombia
alba.rodriguez@correounivalle.edu.co

Recibido: 02.09.13

Aprobado: 22.04.14

1 Este artículo hace parte de una investigación en la que participan el INER de la Universidad de Antioquia que lidera el proyecto nacional, el CINEP y el Grupo de Acción Colectiva y Cambio Social (Acaso) del CIDSE de la Universidad del Valle, al cual pertenecen los dos autores. La investigación fue financiada por Colciencias (proyecto Col 0008434). Este ensayo presenta el trabajo que correspondió al Grupo Acaso. Los autores agradecen el apoyo y los comentarios de sus colegas del INER, del CINEP y de Univalle, así como el apoyo administrativo del CIDSE. Agradecen también el aporte al proyecto de los asistentes de investigación Renata Moreno, Catalina Gómez y Maryuri Castaño, especialmente en lo que se refiere al estudio de caso de Jambaló. De igual modo, a las monitoras Donney Carabalí y Vivian Ladino.

2 Sociólogo y Doctor en Sociología.

3 Antropóloga y Doctora en Sociología.

Resumen

Se presentan los casos de reconfiguración del orden social de los municipios de Jambaló, Buenos Aires y Puerto Tejada en el contexto de la región del Norte del Cauca entre 1990 y 2010. Siguiendo una metodología histórica comparativa, se sugieren factores independientes (clase, etnia, organización, acción colectiva y presencia de actores armados, entre otros), que contribuyen a la estructuración de diferentes tipos de orden social local. Este se concibe como resultante de interacciones entre la agencia de los grupos sociales y la coerción estatal y de los grupos armados.

Palabras clave: Orden Social, Metodología Histórica Comparativa, Factores Explicativos del Orden Social, Región Norte del Cauca (Colombia).

Abstract

This article presents the social order reconfiguration of three municipalities: Jambaló, Buenos Aires and Puerto Tejada, in the North Region of the Cauca State (Colombia), between 1990 and 2010. Following a comparative method, some independent variables are suggested (class, race, organization, collective action, and presence of armed actors, amongst others) and they are related to different types of local social order. The latter is conceptualized as a result of the social groups' agency and coercion from both the state and the armed groups.

Keywords: Social Order, Comparative Historical Method, Explaining Social Order, North Region of the Cauca State (Colombia).

Resumo

Apresentam-se os casos de reconfiguração da ordem social dos municípios de Jambaló, Buenos Aires e Puerto Tejada, no contexto da região do Norte Del Cauca no período 1990-2010. Seguindo a metodologia histórica comparativa, sugerem-se fatores independentes (classe, etnia, organização, ação coletiva e presença de atores armados, dentre outros) que contribuem à estruturação de diferentes tipos de ordem social local, resultado de interações entre a agência dos grupos sociais e a coerção do Estado e dos grupos armados.

Palavras-chave: Ordem Social, Metodologia Histórica Comparativa, Fatores Explicativos da Ordem Social, Região Norte Del Cauca (Colômbia).

Introducción

El propósito de este artículo es presentar, de manera comparada, los casos de tres municipios del Norte del Cauca: Jambaló, Buenos Aires y Puerto Tejada, centrandó la atención en la reconfiguración del “orden social” en situaciones de conflicto armado por las que han atravesado dichas localidades, entre 1990 y 2010. El aporte del texto está en ensayar un enfoque comparativo en donde se propone una explicación a la reconfiguración del orden social local.

El orden social alude al problema de la reproducción de la sociedad con consecuencias normativas para esta, sus instituciones y actores. En el proyecto se construyó una tipología de *órdenes sociales* que resulta del cruce de dos categorías generales: la agencia y la coerción⁴. La *agencia* estima las posibles relaciones entre los actores sociales y los grupos armados, y se desdobra en cuatro posibilidades: la solidaridad, el acomodo, el sometimiento y la resistencia. En la *coerción* se distinguen dos formas alternativas: aquella en la que domina la coerción de los actores armados, aunque haya alguna presencia estatal, y aquella en la que hay presencia estatal predominante, en medio de la coerción de actores armados.

El orden social de un municipio se asume como un resultado que es posible comparar⁵. En la comparación surgen aspectos que juegan un carácter explicativo en la conformación de los distintos órdenes sociales. En nuestra consideración, para la región del Norte del Cauca, es indispensable tener en cuenta: 1) los aspectos de *clase*, así como los aspectos *étnicos que se anudan en formas económicas*; 2) los *niveles de organización y formas de acción colectiva* que muestran las poblaciones locales; 3) el *actor armado* legal o ilegal *predominante* en la localidad; 4) la presencia del Estado; y 5) los contextos de oportunidad, regionales, nacionales o internacionales. Es en el despliegue histórico del conflicto que estos diferentes factores aparecen encadenados de manera explicativa y con peso diferenciado.

La región del Norte del Cauca está compuesta por trece municipios. Metodológicamente, escogimos tres municipios que presentan situaciones altamente diferenciadas y que resultan en órdenes sociales distintos. Jambaló tiene una economía campesina, población mayoritariamente indígena, organización en resguardo y cabildo que la hace una comunidad fuerte, hay presencia guerrillera y confrontación. Su orden social lo caracterizamos como de *resistencia en medio de un conflicto armado con presencia estatal*. Buenos Aires es una comunidad campesina, de minería tradicional, con niveles de organización medios, y con mayoría de población negra, en medio de un conflicto armado que tuvo presencia muy fuerte de paramilitares. Su orden social lo caracterizamos de *acomodo en medio de coerción de los armados con alguna presencia estatal*. Por otra parte, Puerto Tejada es un municipio proletario, predominantemente negro, *con bajos niveles de organización* y presencia de bandas criminales, en medio de una *coerción estatal significativa que no controla la criminalidad*. En suma, situaciones

4 Para la teoría fue indispensable el concepto de *agencia* de Mustafá Emirbayer y Ann Mische (1998). En cuanto al de *coerción* fue importante el aporte de Charles Tilly (1992).

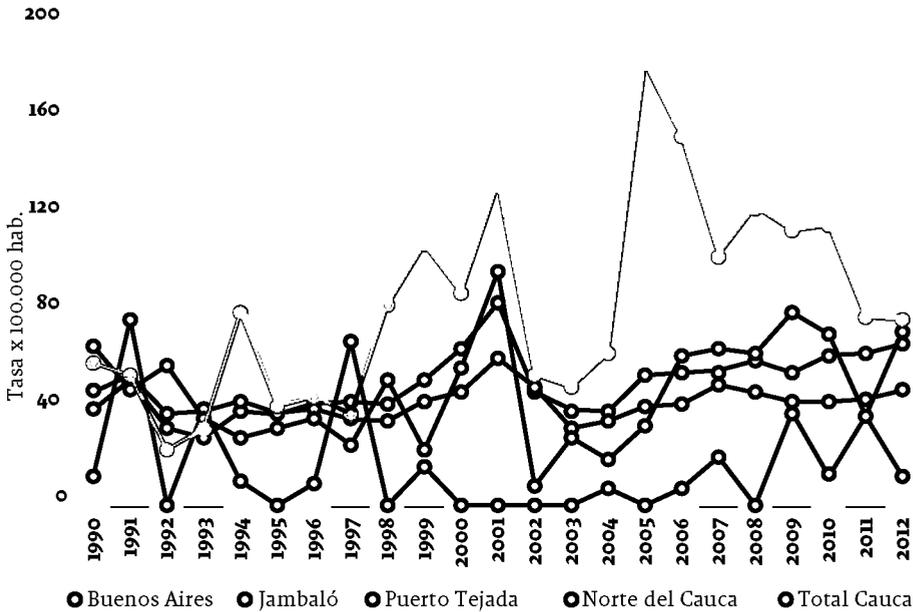
5 La metodología comparativa que nos fue más útil es la desarrollada por Charles Ragin (1987).

sobre el nivel del mar, a lo largo del río Cauca entre las dos cordilleras, la Central y la Occidental, desde Santander de Quilichao en el sur hasta Puerto Tejada en el norte. En la zona plana predomina la agricultura comercial. Hay también territorios de ladera, entre 1.100 y 1.600 mts de altura (alrededor de la parte plana) sobre la vertiente occidental de la cordillera Central, desde Caldono al sur hasta Miranda al norte, y sobre la vertiente oriental de la cordillera Occidental, desde Suárez al sur hasta Buenos Aires al norte. También hay una zona de alta montaña y páramo en las cordilleras Central y Occidental. Se puede considerar que Santander de Quilichao, en el extremo sur de la parte plana, es el centro urbano más importante del Norte del Cauca.

En términos socio-económicos, entre 1990 y 2010, la región norte caucana ha sido impactada notablemente por los siguientes procesos: 1) la expansión adicional del cultivo de caña de azúcar, que pasa de 30.000 a 45.000 has, aproximadamente; 2) el desarrollo de una industria de punta, apoyada por el Estado, a partir de la Ley Páez. En 2005, se puede afirmar que un conjunto de empresas se consolida en el Norte del Cauca como un polo muy importante de desarrollo industrial, estrechamente ligado con Cali y el Valle del Cauca, con un total de 139 empresas y 4.836 empleados (Urrea 2010: 113); 3) la construcción de la hidroeléctrica de La Salvajina y el resurgimiento de la minería. La obra se llevó a cabo en tierras de explotación agropecuaria campesina y minera; 4) una importante economía ilegal, cuyos cultivos de coca se pueden estimar para 2009 en 1.258 has (estimativo nuestro sobre la base del *World Drug Report: United Nations 2010*, 263-266); y 5) la subsistencia, en medio de condiciones adversas, de una economía campesina que produce para el auto-consumo y para el mercado.

El orden social en las localidades y en la región se construye en medio del conflicto armado. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes es un buen indicador del conflicto violento que permite precisar “coyunturas” en las que profundizamos en la investigación (ver Gráfica 1). La región inicia con una tasa alta en 1991, aproximadamente de 55, que decrece en los dos años siguientes. La tasa aumenta desde 1994, año tras año y, de forma muy pronunciada, entre 1998 y 2002, con un año pico en 2001, cuando la tasa es mayor de ochenta. Entre 2003 y 2004 la tasa tiene sus expresiones más bajas del presente siglo (alrededor de 40), pero ésta vuelve a aumentar de manera continua entre 2005 y 2012 para pasar por encima de 60. Estas tasas nos permiten inferir la pertinencia de un análisis del conflicto armado en tres coyunturas: 1) 1990-1992: Constituyente Nacional y desmovilización guerrillera parcial, 2) 1999-2004: llegada del paramilitarismo, desplazamiento de la guerrilla y desmovilización paramilitar, y 3) 2008-2010: auge de la guerrilla y de bandas paramilitares, pero también mayor presencia estatal y de la sociedad.

Gráfica 1. Tasas de homicidio en las localidades de Buenos Aires, Jambaló, Puerto Tejada, el Norte del Cauca y Cauca 1990–2012



Fuente: Policía Nacional, departamento del Cauca, cálculos nuestros.

Aunque los órdenes sociales locales son muy diversos en la región y nuestra investigación se centra en el estudio de tres localidades altamente diferenciadas, el Norte del Cauca se puede caracterizar en su conjunto por una *agencia que se acomoda* al conflicto desencadenado por los actores armados. De manera general, se asiste a un proceso de modernización regional diferenciado que se acompaña de manera intermitente de violencia. Lo que está en juego es la soberanía del Estado frente a otras fuerzas: guerrilla, paramilitares o crimen organizado. La sociedad ha establecido un acomodamiento con esta situación y los estudios de los municipios de Jambaló, Buenos Aires y Puerto Tejada muestran diferencias y similitudes con esta caracterización.

2. Jambaló

Jambaló se encuentra ubicado en la vertiente occidental de la cordillera Central de los Andes colombianos; tiene una extensión de 25.400 hectáreas y limita al norte con los municipios de Toribío y Caloto, al oriente con el municipio de Páez, al sur con el de Silvia y al occidente con Caldono. El 96% de su territorio es zona de Resguardo, exceptuando la cabecera municipal.

En el año 2011, Jambaló contaba con una población de 12.863 habitantes: 923 en el casco urbano y 11.940 en el área rural⁷. El 95% de ellos son indígenas nasa y en menor medida guambianos y el 5% son mestizos. De acuerdo con el Plan de

7 Datos suministrados por la Alcaldía Municipal, marzo de 2013.

Desarrollo 2008-2011, Jambaló se divide en tres zonas: alta, media y baja, y se encuentra integrado por cuatro barrios en el casco urbano y 36 veredas en la zona rural. Si bien municipio y resguardo confluyen en algunos aspectos y acciones, cada entidad tiene su autonomía: el cabildo tiene a su cargo la Guardia Indígena y la Alcaldía municipal administra los programas de la localidad.

La economía del municipio se basa en la agricultura, en cultivos de pan coger como frijol, maíz, fique, papa y caña panelera y en cultivos de café para el mercado. En lo pecuario, en especies menores como aves de corral, cuyes, ovinos, porcinos y caprinos. En algunas veredas de las zonas media y baja existen cultivos de coca, asunto que juega un papel fundamental no sólo en la economía de las familias y las dinámicas de las veredas, sino también en el conflicto armado que se vive en la localidad y en las formas de resistencia de la comunidad indígena.

2.1 El poblamiento: una historia de lucha por la tierra⁸

El poblamiento de Jambaló se remite al siglo XVI, cuando la invasión española provocó la migración de indígenas nasa desde el oriente de la cordillera Central hasta el occidente de la misma. El corregidor Hernando Arias Saavedra ordenó la reubicación de población indígena en el valle del río Jambaló. Entre 1720 y 1746, Jambaló fue territorio de encomienda. Después de la muerte del encomendero Antonio Beltrán, cuando sus tierras pasaron a la Corona y se estableció relación directa entre los nasa y el Rey, se intensificó una ardua y larga lucha por la tierra entre los indígenas y los colonizadores (Van de Sandt 2012).

Esta lucha de los nasa por la tierra contribuyó a que tuvieran una activa participación en las guerras de independencia (1811-1819). Más que adherirse a las reivindicaciones políticas de los grupos involucrados en la guerra de independencia, los indígenas buscaban eliminar el tributo colonial y reafirmar la soberanía territorial, propósito que lograron en 1863 cuando el general Tomás Cipriano de Mosquera, siendo presidente de la Confederación Granadina, devolvió las tierras a los indios de Pitayó y Jambaló.

Entre 1865 y 1880 se dictaron distintas leyes, tanto en contra como a favor de la propiedad de la tierra de los indígenas. En Jambaló, Guambía y Pitayó, la propiedad de la tierra fue amenazada por la extracción de quina lo cual provocó una tensión legal que desapareció con la disminución de los cultivos, su desplazamiento hacia Tierradentro y la posterior desaparición de su demanda en 1885, cuando el cultivo fue llevado al Asia.

La Constitución de 1886 consolidó la configuración política y económica de un país centralizado, con un enfoque económico antiliberal y la renovación de alianzas entre la Iglesia y el Estado, manifiestas en el Concordato de 1887. Modificó la política dirigida a los grupos indígenas, en particular con la Ley 89 de 1890. Esta ley tuvo una vigencia de más de cien años e implicó dos perspectivas frente a los indígenas: una, según la cual fueron asumidos como “menores de edad” que requerían “civilizarse”, de mano de la Iglesia Católica; otra, que institucionalizó

8 Los datos en los que se sustenta este apartado han sido tomados especialmente de Joris van de Sandt (2012).

el Resguardo indígena, dotándolo de una base jurídica propia lo que implicaba excluir a la comunidad perteneciente al Resguardo de la aplicación de la legislación general de la República (Van de Sandt 2012). La ley posibilitaba mecanismos de elección de las autoridades de forma anual por parte de la misma comunidad, elaborar leyes propias, realizar censos anuales y llevar a cabo la titulación de tierras mediante registro público. Estas tareas eran supervisadas por personas no indígenas, representantes del Estado, debido al carácter de inferioridad que se les asignaba a los indígenas. La ley también contenía mecanismos para que el Resguardo fuera disuelto en un periodo de cincuenta años y la comunidad indígena se integrara al resto de la sociedad. A pesar de estas tensiones, la ley fue una herramienta para la conservación del territorio por los indígenas, así como para la consolidación de un gobierno propio, frente a procesos de apropiación de tierras por terratenientes y élites económicas y políticas.

Estos antecedentes de poblamiento de Jambaló permiten identificar cómo se van sedimentando algunos principios de articulación de la comunidad indígena alrededor de la recuperación de la tierra, no solo para su usufructo, sino también como un espacio de reconocimiento como primeros pobladores, con costumbres y cultura propias, diferentes a las de los colonos españoles y los mestizos. Los principios de articulación de la comunidad indígena alrededor de la recuperación de la tierra como eje central para su existencia continuaron consolidándose durante el siglo XX, a partir de diversos procesos de lucha y resistencia que se fueron construyendo, especialmente el liderado por el indígena Manuel Quintín Lame, elegido como cacique general por varios resguardos del Norte del Cauca, entre ellos el de Jambaló, para representar a los indígenas ante el gobierno nacional en 1910.

Manuel Quintín Lame no sólo fue representante ante el gobierno nacional, sino que generó procesos de concientización en las comunidades indígenas, en contra de los esquemas culturales que justificaban su dominación por parte de los terratenientes blancos. En 1911, el gobernador del Cauca autorizó a los terratenientes para consolidar ejércitos privados que contrarrestaran el movimiento que Lame estaba conformando. En 1915 el líder fue arrestado y en 1917 judicializado por robo, insurrección y asalto, por lo que fue condenado a cuatro años de prisión y en 1922 fue expulsado del departamento del Cauca (Van de Sandt 2012, 73).

En la búsqueda de la recuperación de tierras y de reconocimiento, los indígenas nasa establecieron alianzas con sectores populares (campesinos y obreros) y con fracciones alternativas del Partido Liberal y el Partido Comunista. Esto permitió recuperar tierras cuando se intensificaron los procesos de colonización en Jambaló hacia 1929. Una expresión de dichas alianzas se plasmó en las Ligas Campesinas, que se crearon durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), como parte de la llamada Revolución en Marcha y de la Ley 200 del 36 que estipulaba que las tierras no cultivadas por sus propietarios podían ser expropiadas por el Estado y redistribuidas entre campesinos poseedores. En

9 En términos demográficos, se aprecia que en medio de estas disputas el crecimiento de la población indígena no era significativamente alto: uno de los censos de la época muestra que la población de Jambaló pasó de 1.900 habitantes en 1855 a 2.900 en 1905 (Van de Sandt 2012, 68).

Jambaló se realizaron fuertes luchas para la recuperación de tierras por medio de las Ligas Campesinas. Pese a los procesos de alianza y recuperación, la violencia bipartidista permitió que grandes propietarios de tierras en el Cauca ampliaran y fortalecieran su dominio, quitándoles tierras a los campesinos e indígenas y diezmando organizaciones y alianzas para la resistencia.

Avanzados los años sesenta, los indígenas seguían construyendo alianzas con sectores alternativos del Partido Liberal, el Partido Comunista y el Movimiento Revolucionario Liberal¹⁰. Los sectores de izquierda y las organizaciones campesinas, si bien promulgaban la entrega de tierras de forma gratuita a campesinos e indígenas, la eliminación completa del latifundio y la devolución de las tierras a quienes habían sido despojados de ellas, no articulaban la lucha por la identidad cultural, ni el rescate de tradiciones y formas organizativas propias. En este marco, en 1971 se gestó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) como una organización autónoma e independiente que reuniría y gestionaría los intereses de la comunidad indígena frente al gobierno nacional.

Los procesos organizativos propios de las comunidades indígenas se fortalecieron en medio de la presencia de las Farc, desde 1964, en el Norte del Cauca y del ingreso, en la década de los setenta, de otros grupos armados a Jambaló: el M-19, el Epl, el Quintín Lame, en 1986, y el Eln en los años noventa. Inicialmente hubo coexistencia, solidaridad y alianzas con los grupos guerrilleros, pues se compartían visiones políticas y se hicieron pactos de no agresión a los territorios indígenas. Progresivamente y especialmente después de la desmovilización del Quintín Lame, los indígenas se fueron alejando tanto de las organizaciones armadas más radicales como de los partidos tradicionales, definiendo y reforzando una línea más centrada en su identidad como indígenas y en el rescate de sus tradiciones, formas organizativas y de liderazgo propias.

2.2 Tres coyunturas de reconfiguración del orden local (1990-2010)

Son tres los momentos que interesan para entender la reconfiguración del orden social en Jambaló, entre 1990 y 2010. Es importante aclarar que hay diferencias con las coyunturas establecidas para los otros dos municipios, asunto que es significativo.

10 El Movimiento Revolucionario Liberal creado por Alfonso López Michelsen (1961-1962) estaba integrado por liberales y comunistas, quienes propusieron la entrega de tierra de forma gratuita a los campesinos, la eliminación completa del latifundio, el fomento del cooperativismo, la participación activa de organizaciones campesinas en órganos de reforma, así como la entrega de crédito fácil y barato. Sectores indígenas y populares del Cauca participaron en este movimiento (Cátedra Nasa-Unesco-ACIN 2001). También la Iglesia impulsó la creación de algunas organizaciones con base en la doctrina social, como la Federación Agraria Nacional (FANAL), donde participaron algunos sectores indígenas, especialmente de Jambaló.

2.2.1 Proyecto Global, desmovilización guerrillera y Constitución de 1991

En 1987, se creó en Jambaló el Proyecto Global, que surge con el Plan de Vida Nasa, apoyado por el sacerdote indígena Álvaro Ulcué. El Proyecto Global permitió a los indígenas de Jambaló articularse a los procesos organizativos propios de la comunidad nasa del Norte del Cauca y, a su vez, constituirse como comunidad y atender sus problemas y necesidades: pobreza, negación de la cultura, explotación, despojo, prohibición de hablar su propia lengua (nasa yuwe), violencia partidista y del conflicto armado.

A finales de los años ochenta se presentó una actividad de fortalecimiento de los procesos organizativos autónomos de la comunidad nasa y del Resguardo de Jambaló, paralela con la deslegitimación creciente y finalmente desmovilización del Quintín Lame. Se configuró un orden social en el que se ponía de relieve la autonomía construida desde la identidad étnica. A partir de allí, se gestaron procesos tendientes a consolidar una educación, lengua y autoridades propias: se afianzó la cultura nasa. La fuerza de la agencia permitió recuperar el territorio y construir resistencias ante actores privados y grupos armados. La Constitución de 1991 fue un marco fundamental de apoyo a los cambios por los que atravesaba Jambaló. Se configura un orden social local que resulta de una agencia comunitaria con gran autonomía, que se traduce en instancias políticas como el resguardo y el cabildo y que hace resistencia a los grupos armados. De manera significativa, se contribuyó a que las comunidades se propusieran derrotar, bajo el sistema de elecciones por sufragio, a los partidos tradicionales Liberal y Conservador que tenían fuerte presencia en la región. En las elecciones de 1992 ganó por primera vez el candidato propuesto por el Movimiento Cívico de Convergencia, Diego H. Yule.

También a comienzos de los noventa se evidencia el cultivo de amapola en la zona alta, y de coca en las zonas media y baja, así como el inicio del negocio en todos sus niveles de producción. Más que un recurso en disputa, la coca catapultó el conflicto hacia la búsqueda del control de la tierra por los armados. En un encuentro para analizar la situación de los cultivos de uso ilícito en la localidad, la comunidad, con la coordinación de un equipo conformado por el Cabildo y la administración nacional, firma el “Acuerdo de Jambaló”, que impide la fumigación de cultivos de uso ilícito en el municipio, remplazándola por la erradicación manual voluntaria. Este acuerdo no prosperó debido a que los gobiernos regional y nacional destinaron muy pocos recursos para ello. Sin embargo, esto permitió hacer un diagnóstico sobre la situación de Jambaló y construir el primer Plan de Desarrollo en un municipio del Norte del Cauca. Este plan se apoyó en leyes que reglamentan el derecho que tienen los resguardos indígenas a recibir recursos económicos de la nación (Ley 60 de 1993 y 715 de 2001).

En el marco de las transformaciones legislativas de la Constitución del 91, en los territorios indígenas se impuso una nueva forma de gobierno basado en la autonomía territorial de los resguardos, en la participación de los mismos en los ingresos de la nación y en la jurisdicción especial indígena. Adicionalmente, los indígenas empezaron a participar en las elecciones locales, regionales y nacionales y su presencia en la elaboración de las leyes de la república se aseguró mediante la circunscripción electoral para indígenas. De esta forma, las relaciones entre los indígenas y el Estado adquirieron un nuevo marco jurídico.

2.2.2 Disputa por el poder local

En 1994 se eligió en Jambaló el primer alcalde indígena del municipio, perteneciente al Movimiento Cívico Independiente, Marden Betancourth, quien es asesinado por la guerrilla del Eln, frente Cacique Calarcá, el 19 de agosto de 1996, por presunta desviación de 100 millones de pesos del presupuesto municipal para apoyar a las Cooperativas Convivir.

Frente a las acciones de la guerrilla, la comunidad indígena de Jambaló se manifestó con una gran movilización (en la que participaron 6.000 indígenas) hacia la vía Panamericana, bloqueando el tramo entre Piendamó y Popayán, como forma de protesta por los hechos violentos en el territorio. Por otro lado, reivindicaron una “justicia propia”. Como resultado de esto, la Corte Constitucional se pronunció a favor de la jurisdicción especial indígena y se aprobaron sanciones como el cepo, el fute y el destierro. El asesinato del alcalde indígena se puede interpretar como un “ajusticiamiento” de parte de la guerrilla que busca intervenir en la localidad y especialmente en la Alcaldía y en desacuerdo con el alcalde. Significa, por otro lado, un empoderamiento de la comunidad indígena en su representación social y política.

Pese a los procesos de resistencia, construcción de autonomía y de justicia propia, la situación de conflicto en la localidad se agudiza en la primera década del siglo XXI. Los cultivos de coca y su procesamiento se intensifican; la presencia de grupos armados (específicamente las Farc apoyada en la columna Jacobo Arenas) aumenta la coerción armada de la guerrilla y de la fuerza pública que hace presencia en el casco urbano a través de la Policía y en el área rural con el Ejército.

La junta directiva del CRIC, reunida en Jambaló, aprueba la Resolución de Autonomía de 2002, según la cual las comunidades indígenas exigen respeto a su autonomía y al propio Plan de Vida frente al conflicto armado. Nuevamente, frente a la coerción armada, la agencia es de resistencia para el mantenimiento del control territorial y la autonomía frente a los armados.

En el marco de estos procesos, surge la Guardia Indígena para brindar apoyo al cabildo en el control territorial. En el 2004 continúa la expansión de los cultivos de coca y se agudizan los enfrentamientos entre la fuerza pública y la guerrilla, lo cual implicó retomar las acciones de control territorial por parte de la Guardia Indígena. Inicialmente las acciones estaban encaminadas a controlar el ingreso de extraños al resguardo, luego la Guardia Indígena realizó acciones para erradicar los cultivos de uso ilícito, y también incautó armamento y estableció horarios para movilizarse en las veredas. Es importante tener en cuenta que en esta coyuntura no hubo presencia paramilitar en Jambaló, mientras que sí fue el caso en los otros dos municipios.

2.2.3 Disputa de los grupos armados por el territorio

En los últimos años, el municipio de Jambaló muestra una clara resistencia de la comunidad indígena al conflicto armado. Pero territorio y población son foco de disputa entre la guerrilla y las Fuerzas Armadas. La Guardia Indígena ejerce actividades de control territorial del resguardo que no se coordinan con la fuerza pública, para evitar que la guerrilla asuma que la comunidad indígena está de lado del Ejército o de la Policía, justificando sus ataques hacia la comunidad, al identificarla como colaboradora.

Los cultivos de coca y su procesamiento se han mantenido durante la última década. De igual manera, la guerrilla ha implementado distintas formas de control del territorio: uso de armas artesanales, como “tatucos” y minas antipersonas, lo que le permite delimitar zonas de tránsito tanto de la población como de la Fuerza Pública. Esta situación se agudizó en el año 2009 con el inicio de una operación de control territorial por parte del Ejército. No obstante, continuó la utilización del territorio por los grupos armados como lugar de siembra y procesamiento de la hoja de coca, y para el acopio y distribución de material de guerra. Tanto los cultivos como las caletas parecen concentrarse en las zonas media y baja del municipio, lugares cercanos a los municipios de Caloto y Santander de Quilichao, lo que facilita la entrada y salida del material en cuestión, así como el tránsito de la guerrilla y la consolidación de un corredor estratégico que conecta con el Pacífico y entradas al centro y sur del país.

La guerrilla recluta jóvenes, paga a familias indígenas para que cultiven coca, suministra a los cultivadores la semilla, y también a veces abono y dinero. Igualmente señala a miembros de la comunidad como colaboradores del Ejército y asesina a líderes indígenas que intenten impedir su accionar¹¹.

En este contexto, se considera que el Proyecto Global y los Planes de Vida son elaborados como formas de resistencia y atienden múltiples ámbitos de la vida social de la comunidad indígena, con base en un principio fundamental: la preservación de la vida, la cultura y la autonomía. Nuevamente, en este periodo, las resistencias ante los armados se construyen desde los procesos y parámetros del pueblo nasa y las organizaciones indígenas regionales como la ACIN (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca), que también se articulan con las asambleas permanentes para discutir problemáticas coyunturales, con el Comité de Defensa de los Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia Indígena, y con la comunicación alternativa a nivel nacional e internacional (Moreno 2008).

2.3 Jambaló: resistencia y coacción armada

Pese a la persistencia de un agudo conflicto y a las acciones de coerción armada de la guerrilla, el hecho dominante, aunque no homogéneo, es el de la resistencia de la comunidad indígena. Con el diseño y fortalecimiento del Plan Global, manteniendo la autonomía y retomando la cosmovisión nasa, reforzando

11 Según comunicado del viernes 27 de enero de 2012, expedido por la ACIN, los asesinatos desde 2009 y hasta la fecha son los siguientes: **Año 2009:** Selestino Rivera de la vereda Zumbico-Asesinado en la vereda la Cruz-Jambaló. Marino Mestizo de la vereda la Esperanza-Asesinado en Toez- Caloto. Edinson Mosquera de la vereda Chemicueto-Asesinado en la vereda el Trapiche-Jambaló. **Año 2010:** Omar Mestizo de la vereda Loma Gruesa-Asesinado en el corregimiento del Palo-Caloto. Eduardo Fernandez de la vereda Loma Gruesa-Asesinado en la vereda Guayope-Jambaló. Fredy Mestizo de la vereda Loma Gruesa-Asesinado en Timba -Buenos Aires. Armando Úlcué de la vereda el Porvenir - Asesinado en Santander de Quilichao. Luis Erney Yule de la vereda Zumbico-Asesinado en El Naya-Buenos Aires. **Año 2011:** Jhon Fredy Pechene de la vereda Loma Gruesa-Asesinado en la vereda Villa Nueva - Jambaló. Luis Carlos Mestizo de la vereda El Voladero-Asesinado en Santander de Quilichao. Reinaldo Méndez de la vereda El Carrizal-Jambaló. Darío Taquinás de la vereda La Mina-Asesinado en la vereda La Mina-Jambaló. Alfredo Ríos y Fredy Poto de Toribio-Asesinado en Alto la Cruz-Jambaló. **Año 2012:** Milciades Trochez de la vereda Loma Gruesa-Asesinado en el corregimiento El Palo-Caloto.

la educación propia, la medicina propia, la lengua y luchando por la tierra, por la autonomía y por el reconocimiento, pilares de la identidad, los indígenas de Jambaló han desarrollado resistencias y confrontado problemas como los que se derivan del manejo del poder local o de la presencia de grupos armados que se disputan el dominio del territorio y su población.

3. Buenos Aires

El municipio fue fundado en 1823, tiene un área de 406,07 km², está dividido en dos subregiones naturales separadas por el río Cauca: en la margen izquierda, la subregión occidental está situada en la vertiente oriental de la cordillera Occidental de los Andes, con cerca del 35% de la población. En la margen derecha se encuentra la subregión central, localizada en la vertiente occidental de la cordillera Central, donde habita el 65% de la población total de la localidad, con predominio étnico afrodescendiente. La presencia estatal institucional en esta zona está representada por la Alcaldía municipal, la Casa de justicia e instituciones educativas y de salud.

3.1 Poblamiento

Los procesos de poblamiento de Buenos Aires se remiten a los años 1636 y 1637, época en la que los colonizadores europeos introdujeron los primeros esclavos provenientes de África para que iniciaran la explotación minera en la zona. Este aspecto determinó la prevalencia de población afrodescendiente y un poblamiento con mayor densidad en áreas rurales y menor concentración en la cabecera municipal, habitada por familias mestizas provenientes del Cauca, Huila y Nariño, quienes formaron las élites económicas y políticas de esta localidad hasta avanzada la década de los ochenta del siglo XX. Es entonces cuando emerge una élite política afrodescendiente que venía consolidándose desde los años setenta de la mano de redes clientelares del liberalismo (Rojas y Sevilla 1994). Esta nueva élite comienza a interpelar y socavar el dominio político y económico de las élites tradicionales, hasta conseguir la elección del primer alcalde afrodescendiente en 1986¹².

La economía de este municipio ha estado históricamente sustentada en la explotación minera, desarrollada por sus habitantes de modo tradicional (minería de filón y aluvión), y en la agricultura a menor escala de café, cítricos, plátano y yuca. A partir de las primeras décadas del siglo XX, ingresaron multinacionales norteamericanas y alemanas que trajeron nuevos habitantes a la localidad, tanto extranjeros como nacionales, para la explotación minera. Posteriormente han tratado de ingresar compañías canadienses, japonesas y británicas, encontrando resistencias de afros, indígenas y campesinos mestizos, que después de la década de los ochenta han impedido el ingreso, exploración y explotación —al menos explícito— de estas empresas, para evitar el despojo de sus tierras y los daños ambientales.

12 Las élites afrodescendientes fueron conformadas por hijos de mineros y campesinos que accedieron a educación superior (abogados, administradores de empresas), que nacieron y crecieron en las distintas veredas y corregimientos de la localidad.

Con base en las características descritas, podemos afirmar que Buenos Aires ha sido una zona en continua disputa entre los distintos pobladores: campesinos y mineros negros, encomenderos, dueños de las minas, multinacionales y migrantes. Es una localidad con una economía sustentada en la minería y en la agricultura de pan coger, en la que confluyen tres etnias: afrodescendientes, indígenas y campesinos mestizos, por lo que se yuxtaponen diversos patrones culturales que tienen expresiones propias de cada colectivo y que a su vez conforman un agente interétnico.

Cada colectivo tiene expresiones propias, que se evidencian en procesos organizativos y movilizaciones frente a sus diferencias y conflictos relacionados con el significado y la propiedad de la tierra. También confluye como actor colectivo interétnico que lucha por la defensa del territorio, contra el ingreso y la permanencia de empresas multinacionales que se han dedicado a la explotación minera desde comienzos del siglo XX, y contra los proyectos modernizadores trazados por el Estado nacional desde la década de los sesenta, como la construcción de la represa La Salvajina. La localidad se ha vinculado con procesos nacionales y globales, especialmente con la explotación de recursos naturales a gran escala. En este marco, se han generado procesos de expropiación de la tierra, daños ambientales y culturales y desplazamiento de comunidades de áreas con gran riqueza en recursos naturales.

3.2 Antecedentes de movilización social y de conflicto armado

Desde el periodo de poblamiento hasta los años noventa, Suárez y Buenos Aires constituyeron una sola localidad, escenario de diversos conflictos sociales: confrontaciones entre pobladores y agentes gubernamentales locales, regionales y nacionales por los daños ocasionados a sus territorios por la construcción de megaproyectos como el de Salvajina fase I¹³. Resistencia de negros, indígenas y campesinos mestizos contra el ingreso de multinacionales y la concesión de licencias para la exploración y explotación minera¹⁴; enfrentamientos entre negros e indígenas por la propiedad y tenencia de la tierra, protestas y movilizaciones para exigirle al Estado servicios básicos (salud, vivienda y educación).

De acuerdo con los procesos y las luchas sociales descritos, podemos afirmar que en el periodo comprendido entre principios de la década de los ochenta y finales de la década de los noventa se presenta un fortalecimiento de los actores sociales en la zona, que se expresa en movilizaciones y protestas, al mismo tiempo que comienza a manifestarse una naciente élite afrodescendiente que socava el poder de las élites económicas y políticas que dominaban la localidad. Las nuevas élites instauran un liderazgo propio para favorecer la generación de políticas que beneficiaran a la mayoría de la población.

13 En la "gran marcha del 86", confluyeron indígenas, afrodescendientes y campesinos mestizos que se movilaron hasta la ciudad de Popayán para exigir al gobierno regional y nacional la reparación de los daños ocasionados por la construcción de La Salvajina.

14 En 1991 los japoneses, con la empresa Hiliski, intentaron ingresar a la localidad para realizar actividades de exploración. Indígenas del Resguardo Las Delicias y afros marcharon hacia el cerro Catalina y destruyeron los mojones marcados por la multinacional Hiliski, logrando que esta empresa se retirara.

La Ley 70 de 1993 constituyó una oportunidad política que contribuyó a robustecer el proceso que se venía consolidando. El 10 de noviembre de 1995 se conformó en Buenos Aires el primer Consejo Comunitario de Colombia Cerroteta, el cual permitió visibilizar las acciones de resistencia de los afrodescendientes ante el ingreso de multinacionales, la reivindicación de lo étnico y la pertenencia y construcción de territorio de forma diferenciada de la comunidad indígena nasa¹⁵, la cual ha habitado la localidad y participó en las resistencias frente al proyecto de desvío del río Ovejas (Salvajina fase II). A partir del Consejo Comunitario Cerroteta se establecieron vínculos con organizaciones nacionales e internacionales, como Censat Agua Viva, Prohibido Olvidar, Amigos de la Tierra, entre otras. De esta manera, se generaron nuevas formas de organización que articularon procesos colectivos locales, nacionales y globales.

En este contexto de diversos conflictos sociales y fortalecimiento de procesos colectivos étnicos e interétnicos, los pobladores de Buenos Aires referencian la presencia de grupos guerrilleros en la localidad: las Farc con el Frente Sexto, la brigada móvil Jacobo Arenas y el Frente 30; el Eln con el frente Manuel Vásquez Castaño¹⁶, y el M-19, que en 1986 perpetró la única toma que ha sufrido la localidad desde el ingreso de los grupos armados.

Las dinámicas del conflicto que han configurado y reconfigurado el orden social de Buenos Aires han variado según las lógicas locales, regionales y nacionales de la confrontación armada. Podemos identificar tres momentos de presencia armada, vinculados con la reconfiguración del orden social local. El primero coincide con la expansión de los grupos armados a nivel nacional, especialmente las Farc y el Eln y con el auge de cultivos de coca en la región. El segundo, va desde el año 2000 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, con la presencia de grupos paramilitares (Bloque Calima de las AUC) que les disputan el territorio y los corredores estratégicos a las guerrillas. El tercero, desde mediados de la primera década del siglo XXI hasta el año 2010, con la presencia de los grupos guerrilleros Farc y Eln, en coexistencia con algunos reductos de grupos paramilitares, en medio de desarrollos estatales locales.

3.3 Tres momentos de reconfiguración del orden social (1990-2010)

3.3.1 Entre las luchas sociales y el acomodo de los actores a la presencia y control de los grupos armados

La interacción entre armados y civiles en el periodo 1990-2000 fue diversa. Inicialmente hubo acciones violentas para someter a quienes se oponían al ingreso y permanencia de los grupos armados¹⁷. Los grupos guerrilleros busca-

15 Los indígenas nasa habitantes en la localidad de Buenos Aires pretendieron en esta época que la localidad fuera Resguardo.

16 Datos obtenidos de la Monografía Político Electoral: Departamento del Cauca 1997-2007. Investigación coordinada por Claudia López (2011) y financiada por la Fundación Ford.

17 En las entrevistas, los pobladores manifestaron que en 1986 ocurre el primer desplazamiento en Buenos Aires, especialmente de la vertiente occidental (Timba hacia arriba) provocado por la guerrilla. De igual manera, manifiestan que en esta zona algunas familias tradicionales como los Sarria tenían fincas con grandes extensiones de tierra; estas propiedades fueron abandonadas por el cobro de extorsiones y por las continuas amenazas que realizaban, especialmente las Farc.

ban permanecer por largo tiempo en la localidad porque esta área es importante para los armados por dos razones: como zona de retaguardia debido a la dificultad para el acceso por la débil presencia institucional, y como zona estratégica por constituirse en corredor de movilidad e ingreso de recursos para la guerra y de productos de alto valor, como la coca. Para el dominio de la subregión, además de las acciones violentas era necesario obtener reconocimiento y ganar autoridad; para ello intervinieron en asuntos de la vida de los pobladores: regularon conflictos entre vecinos y reglamentaron el valor del transporte. Igualmente, fueron voceros de los intereses de los campesinos y pobladores ante la administración municipal, ejerciendo coerción armada sobre los alcaldes (amenazas de muerte, secuestros) para la puesta en marcha de obras públicas y, a su vez, como veedores del gasto público e interviniendo ante cualquier sospecha sobre el ingreso de multinacionales con la anuencia del gobierno local¹⁸.

Con este tipo de acciones se consolida la paradoja según la cual los grupos armados ilegales que no reconocen la autoridad del Estado y que además la combaten por la vía armada, favorecen la articulación de los moradores locales con la administración municipal, lo cual puede facilitar *acomodos* de la población civil con los armados.

3.3.2 Violencia extrema de los grupos paramilitares y “sometimiento” de la población

A finales de la década de los noventa ingresan a la localidad las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes ocuparon las dos subregiones del municipio unificando la dinámica diferenciada que había tenido el conflicto en el periodo anterior. En su ingreso y permanencia, la violencia fue avasalladora en el municipio: en enero del 2001 en la vereda Betulia del municipio de Suárez, según lo contado por José de Jesús Pérez Giménez, alias “Sancocho”, mataron a cinco personas y saquearon sus pertenencias. El 5 de abril del 2001, llegaron al corregimiento de Munchique, zona oriental del municipio de Buenos Aires; desde este corregimiento pasaron a Timba y entre el 10 y el 13 de abril del 2001 llegaron al Naya, masacrando a los habitantes de la subregión occidental del municipio de Buenos Aires. Como resultado, los paramilitares asesinaron a, por lo menos, 32 miembros de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. También desaparecieron a diez personas, aunque algunos testimonios señalan que las víctimas podrían ser más de cien.

La trayectoria de la tasa de homicidios de Buenos Aires, entre 1990 y 2012 (ver Gráfica 1), comparada con la de la región del Norte del Cauca, permite señalar que entre los años 2000 y 2002 los homicidios en la localidad ascendieron por encima de la tasa del Norte del Cauca. Si bien en el 2003 decrecieron, hay un nuevo incremento entre 2005 y 2006, hasta igualar la tasa de homicidios del Norte del Cauca. Entre 2003 y 2005, el dominio de los paramilitares fue total; sus amenazas de violencia tenían tanta credibilidad que prácticamente suprimieron

¹⁸ Datos obtenidos en entrevistas realizadas con pobladores de la localidad.

su expresión letal¹⁹. La población se doblegó ante los paramilitares que controlaron todos los ámbitos de la vida local. Actuaron en contubernio con las autoridades locales y regionales para influir en la elección de un alcalde, e intervinieron en la economía de la localidad, especialmente en la sustentada en cultivos de uso ilícito. Diversas esferas de la vida social e individual fueron controladas, transformadas y disciplinadas (horarios, compra de víveres y medicinas). Se instauró un orden social homogéneo fundamentado en la violencia, y todos los pobladores debían comportarse de acuerdo al mandato paramilitar: ser obedientes, trabajadores y cumplidores del deber, y las mujeres debían permanecer exclusivamente en el ámbito privado²⁰.

3.3.3 Coerción armada de la guerrilla con desarrollos estatales y acomodo comunitario

Después de los procesos de desmovilización de los grupos paramilitares, de nuevo se evidencia presencia permanente de grupos guerrilleros: frentes sexto y treinta de las Farc, y el Eln con el frente Manuel Vázquez, especialmente en la vertiente oriental de la cordillera Occidental y presencia móvil en la vertiente occidental de la cordillera Central. Se instaura un nuevo ciclo de presencia guerrillera en la que estos grupos vuelven a ejercer control de una parte del territorio, buscando permanencia de largo plazo, para lo cual interactúan con los pobladores mediante coerción armada y política, retomando estrategias semejantes a las de la primera etapa: son aliados del negocio de la coca, cuidan los cultivos y cobran impuestos tanto por las hectáreas cultivadas como por la pasta de coca procesada. Además, ejercen funciones de veeduría y control del gobierno local, y en algunas ocasiones han intervenido frente a sospechas de despilfarro de recursos públicos y de encubrimiento, por parte de los alcaldes, al ingreso de multinacionales²¹. Nuevamente las dinámicas del conflicto fragmentan la localidad: en la subregión occidental, en la zona de del Naya, existe un dominio de las guerrillas, y en la vertiente oriental la presencia es móvil.

Los pobladores locales han instaurado *acomodos* con las acciones de la guerrilla, sobre todo para la intermediación entre gobierno y sociedad local y para los cultivos de coca, así como en su procesamiento (economía ilegal que beneficia a pobladores y armados, favoreciendo el acomodo de los pobladores). No obstante, los grupos armados no tienen un dominio total de la población; aún se reconocen las instancias institucionales y se recurre a ellas como entes que contribuyen al bienestar y seguridad de la población, la cual se fortalece a través de procesos organizativos: juntas de acción comunal en veredas y corregimientos, que establecen relación con las instituciones locales. De igual manera, se mantienen los consejos comunitarios, especialmente el de Cerroteta, y las movilizaciones y luchas en contra del ingreso de multinacionales. En estos procesos hay presencia de actores colectivos conformados por afrodescendientes, indígenas

19 Según se ha mostrado en otros estudios realizados por autores como Tilly (1992, 72) y Kalyvas (2006, 310).

20 Datos obtenidos en entrevistas realizadas a los pobladores de la localidad.

21 Un ejemplo de estas acciones es el secuestro del ex-alcalde Clemente Lucumí Golú.

y mestizos. Sin embargo, continúan las luchas por la tenencia de la tierra entre afros e indígenas²², sin que se logre la consolidación de un actor interétnico con una identidad construida en los intersticios de las diferencias.

4. Puerto Tejada

En la fecha de su fundación (1912), los límites municipales de Puerto Tejada eran aproximadamente de 181 km², que en 1966 quedarían en 101 km² con la creación del municipio de Padilla. Tanto el área urbana como la rural del municipio son parte de la llanura del valle del río Cauca, ubicadas a 1.050 mts de altura.

El sentido económico inicial de Puerto Tejada fue el comercio con Cali, distante solo 30 kilómetros, articulando una próspera economía campesina negra que proveía de alimentos a la ciudad, y de otros bienes como café, cacao y tabaco, sin que se puedan menospreciar los materiales de construcción como la guadua, el ladrillo y la teja. Los trapiches paneleros y posteriormente los ingenios productores de azúcar, mediante compras y despojos de tierras, llevaron a la concentración de la propiedad y al desplazamiento de la población hacia la cabecera, especialmente después de 1950.

En nuestros días, desde la segunda mitad del siglo XX, la población de Puerto Tejada tiene los rasgos típicos de una población proletaria y negra, vinculada con la agricultura intensiva de la caña de azúcar. El casco urbano se transformó también en una “ciudad dormitorio” para trabajadores empleados en Cali. Recientemente, hay un importante desarrollo industrial regional y local, a partir de la Ley Páez. El municipio muestra grandes penurias en servicios públicos que han activado protestas cíclicas y multitudinarias.

4.1 Poblamiento, economía y movilización social

En 1897, la Gobernación del Cauca oficializa la creación del pueblo de Puerto Tejada que en 1912 se erige como municipio con aproximadamente 3.000 habitantes. Como sucedía desde que era parte de Caloto, el municipio quedó inicialmente en manos de autoridades foráneas y gamonales mestizos y de unos comerciantes recién llegados de Cali, en medio de una población fundamentalmente negra (Aprile 1994).

Entre 1910 y 1930, se asiste a una recomposición de la importancia de los municipios en la parte plana del Norte del Cauca, en la que Puerto Tejada muestra claros signos de prosperidad (Aprile 1994, 191-197). El 30 de junio de 1933, el encargado de la recién creada Oficina de Estadística de la Alcaldía presenta un primer informe sobre la localidad. En el informe se listan 115 establecimientos ocupando un personal cercano a las 250 personas. Además, se hace un censo de “fábricas” que incluyen al Ingenio Bengala con 92 trabajadores y tres fábricas de bebidas gaseosas con siete operarios²³.

22 Un ejemplo de estos conflictos es la disputa por la Hacienda de San Rafael.

23 Retomamos algunos datos del informe de la Oficina de Estadística transcrito en Aprile (1994, 204-208).

En suma, el núcleo urbano de Puerto Tejada muestra una importante prosperidad que se relaciona, a su vez, con una significativa economía campesina y de haciendas en transición, en su parte rural. A mediados de siglo XX, la importancia de una economía campesina negra que produce para el mercado se puede inferir de la producción de cacao en el Cauca que de manera significativa se lleva a cabo en Puerto Tejada (Mina 1975).

La lucha por la tierra y la consolidación de una economía campesina contribuyeron a reafirmar la identidad y el liderazgo de los negros nortecaucanos. Se formó un núcleo de líderes negros y liberales que identificaban con este partido la opción histórica de liberación de la esclavitud. Como resultado, tomaron distancia de los centros de influencia del poder regional (De Roux 1991, 7-8). En el caso de las votaciones presidenciales de 1930, la participación electoral es de 81,5% en Puerto Tejada y la votación por el candidato liberal (Olaya Herrera) alcanza 93,6% de la votación (Aprile 1994, 196). El 9 de abril de 1948 se presentaron hechos de violencia en Puerto Tejada como saqueos, ataques a la propiedad privada de liberales y de conservadores y asesinatos con rasgos de barbarie. Posteriormente hubo violencia liberal, como “venganza”, contra los conservadores. Se llegó a formar el grupo de los “Viáfaras” para contrarrestar la violencia conservadora (Mina 1975, 101).

Con la fundación del Ingenio La Cabaña, así como con la puesta en funcionamiento del Ingenio del Cauca en los años cincuenta, se desarrolla notablemente el cultivo de la caña de azúcar en el municipio de Puerto Tejada. En los años sesenta y setenta se asiste a un cambio notable en el uso del suelo, acompañado de cambios en la propiedad. Hay un auge inusitado en la compra/venta de tierras de algunos hacendados empobrecidos, pero ante todo, de muchos campesinos, acorralados por la fuerza del mercado de tierras. Datos del catastro de Puerto Tejada muestran que: “...de 1933 en adelante disminuye la tierra en manos de campesinos. Y si bien, hacia 1933 existía una distribución más equitativa de la tierra (parcelas entre 5 y 10 plazas), en 1967 prácticamente todos los campesinos tienen menos de dos plazas, mientras que un número muy pequeño tenía más de veinte” (Mina 1975, 109). Como indicadores de cambio y especialización en el uso del suelo se pueden tener en cuenta las valorizaciones de los predios, su localización, urbana o rural y las extensiones respectivas; la información catastral es muy valiosa con este propósito²⁴.

Durante la segunda mitad del siglo XX, se hace manifiesta una relación entre clientelismo y empobrecimiento de la población, especialmente mantenida durante el Frente Nacional (De Roux 1991). Esto sucede mientras el contexto de la agricultura comercial y del azúcar muestra una enorme pujanza, sin que los ingenios tengan una injerencia directa en la estructuración del electorado norte caucano.

En Puerto Tejada se han presentado problemas graves de suministro de agua potable, de energía eléctrica, de hacinamiento y vivienda. Apelando a una tradición de rebeldía, la población ha protestado en varias oportunidades. Algunos

24 La fuente histórica principal de la información catastral hasta 1990 está en Aprile (1994, 197-199) quien cita la información de la Seccional de Catastro del Cauca en Popayán o de los Archivos de la Alcaldía de Puerto Tejada.

ejemplos de organización comunitaria y movilización son los siguientes²⁵: a finales de 1960, la población obligó a los ciclistas de la Vuelta a Colombia a pasar por Puerto Tejada por carretera destapada. Esto llevó a la pavimentación del trayecto. En 1970, se realizaron “jornadas cívicas” para buscar soluciones a problemas de servicios públicos. Se destaca una Asociación de Destechados que se focaliza en el tema de la vivienda, ya que el perímetro urbano no había aumentado y se encontraba encerrado por los cultivos de caña. Se dieron a conocer “negociados” de administraciones municipales que habían enajenado bienes públicos a favor de particulares y testimonios de campesinos que afirmaron que habían sido presionados por empresas azucareras a vender sus fincas.

El 21 de marzo de 1981, cerca de 1.500 familias que representaban alrededor del 20% del total de la población de Puerto Tejada, *invadieron* un lote de propiedad del ingenio La Cabaña, con el liderazgo de la Asociación de Destechados. La empresa y el gobierno municipal insistían inicialmente en no hablar con organizaciones “al margen de la ley”. Hoy en día es un barrio establecido del pueblo. El mismo año aparece el Movimiento Cívico Popular Norte Caucaño (MCPN) en el que convergen la Asociación de Destechados, el Comité Interveredal pro Defensa del Medio Ambiente, el Comité Regional pro Electrificación y los comités cívicos de Santander, Villarrica y Puerto Tejada. Se esperaba *romper con el manejo clientelista y el monopolio del poder*. Este movimiento, amplio e independiente de los partidos tradicionales, buscó incursionar en elecciones de manera puntual, en un contexto nacional de movimientos cívicos.

En diciembre de 1985, se llevó a cabo un foro en Villarrica sobre los problemas del servicio de energía con 250 delegados de 20 comunidades. La amenaza de no pago y de realizar un paro cívico regional, lleva a la empresa Cedelca a negociar con los usuarios. Este proceso contribuyó a la formación de una Red de Organizaciones de Base de diversas comunidades reivindicando intereses generales: servicios públicos, salud, educación, tierra y créditos. A mediados de 1985 hacían parte de la Red unos 25 grupos de 15 comunidades: grupos cívicos, educativos, de producción y deportivos. El mismo año, aproximadamente, 95 familias afrodescendientes, campesinos, asalariados y residentes urbanos invadieron la Hacienda El Píflamo, en la vereda de Guachené, municipio de Caloto, con apoyo de indígenas páez y del CRIC. La Hacienda fue negociada con los propietarios por el Incora y cedida en una parte comunal a los indígenas y otra en parcelas a los campesinos negros. Se constituye la Organización Comunitaria de Sociedades Negras de El Píflamo, con la reivindicación principal del derecho a la titulación de predios agrícolas que habían sido explotados originalmente con mano de obra esclava y que posteriormente habían dado lugar a formas de terraje, por parte de manumisos o libertos (Hurtado y Urrea 2004).

En suma, de manera específica en Puerto Tejada, aunque también en municipios cercanos, hay una proletarianización de la población que se asienta en el casco urbano y que retoma elementos de memoria colectiva, étnicos y de clase para reivindicar intereses sobre su nueva condición social. Aunque el salario y las condiciones de vida se vuelven temas centrales, no se puede afirmar que el antiguo arraigo a la tierra se haya perdido totalmente. La proletarianización de la población

25 Los ejemplos son tomados de De Roux (1991, 3-26).

de Puerto Tejada tuvo espacial impacto en la familia y en la mujer (Mina 1975, 145-154). Con anterioridad, el rol de la mujer había sido importante, tanto por su trabajo en la parcela como por el sostenimiento de la familia. Una forma de *matriarcado* tiene continuidad en las nuevas condiciones socio-económicas, de manera que muchas mujeres son al mismo tiempo cabeza de hogar y viven de vender su fuerza de trabajo a destajo, por tareas, en la mayoría de los casos sin las condiciones y prestaciones de ley. Hacen parte del contingente femenino de “iguazos”, proletarias del campo sin estabilidad laboral. Muchas mujeres, o no tienen marido, o bien tienen varios compañeros en su trayectoria vital, pero tienen hijos para sostener, en cualquier caso. En medio de la proletarización de la población, la situación de la mujer es la de una desprotección adicional, por género, que se manifiesta en mayor pobreza de ella y de sus hijos.

4.2 Tres coyunturas de conflicto y violencia (1990-2010)

Entre 1990 y 2012, las tasas de homicidio de Puerto Tejada son las más altas del Norte del Cauca (ver Gráfica 1). Podemos identificar tres coyunturas significativas para el análisis del conflicto. La primera, entre 1990 y 1992, cuando la tasa de homicidios es decreciente, con cifras muy parecidas a la de otros municipios del Norte del Cauca. La segunda entre 1998 y 2004 coincide con la llegada de los paramilitares, con un aumento notable en la tasa hasta 2002 y una disminución ostensible hasta el 2004. Finalmente, entre 2008 y 2010, con tasas de nuevo altas, dominan los grupos de criminalidad organizada y las pandillas, con un control estatal precario. El conjunto del análisis nos permite sustentar una idea central de *ausencia de regulación* del orden social, en una perspectiva civilista, democrática y de largo plazo. La criminalidad de diverso orden tiene al estado local sitiado y a la población sometida.

4.2.1 Desmovilización guerrillera y violencia de carteles (1990-1992)

Es el período de la nueva Constitución y de la desmovilización de la guerrilla del M-19 y del Quintín Lame. Se debe tener en cuenta que en Puerto Tejada, la Unión Patriótica y posteriormente el M-19 lograron una representación política minoritaria, siempre en un contexto de mayorías liberales.

Para 1994 es notable el aumento de los homicidios en Puerto Tejada, a diferencia de los otros municipios del Norte del Cauca, pero en concordancia con lo que sucedía en el sur del Valle y particularmente en Cali, con la actividad del cartel. El narcotráfico y la violencia centrados en el Valle y en Cali se manifestaron en el Norte del Cauca y, de manera particular en Puerto Tejada, especialmente en una modalidad de violencia “dentro de la operación del cartel”.

Para nuestra argumentación es importante tener en cuenta que los escenarios de violencia predominantes que se extendieron a lo largo del valle geográfico del río Cauca y que se asociaban con el auge del cartel de Cali, corrompieron y penetraron un Estado que ya era débil, cooptaron grupos de jóvenes que

aprendieron el uso de las armas y consolidaron una forma de vida social en la que se abrían oportunidades para las trayectorias de vida en medio de la ilegalidad. Puerto Tejada es un caso extremo de esta situación.

4.2.2 Violencia y control para-militares, limpiezas y seguridad (1998-2004)

Los paramilitares llegaron a Puerto Tejada a finales del año 2000. En 1998 el municipio atravesaba una aguda situación de violencia. A diferencia de otros municipios en los que hicieron presencia los paramilitares, Puerto Tejada no estaba dominado por la guerrilla. La violencia estaba asociada con la criminalidad y con una importante participación de jóvenes. Los paramilitares focalizaron sus actividades en “limpiezas sociales” contra los integrantes de pandillas o bandas delincuenciales a lo largo del año 2001, cuando la violencia homicida llegó a una tasa de más de 133 homicidios. Entre los años 2002 y 2004, Puerto Tejada vive una situación de “seguridad” que solo se entiende a partir del control armado de los paramilitares. Entre 2002 y 2004, las tasas de homicidio se redujeron en Puerto Tejada a menos de la mitad²⁶.

4.2.3 Desregulación, delincuencia, pandillas juveniles y limpiezas (2008-2010)

Desde 2008 hasta 2010, el conflicto y la violencia se concentran en el casco urbano de Puerto Tejada e involucran a los jóvenes como principales víctimas o victimarios. Con la desmovilización del Bloque Calima en 2004, la tasa de homicidios en el municipio pasó de 63 en 2004 a 183 en 2005, es decir, se multiplicó por tres. Entre 2008 y 2010, la tasa se mantuvo muy alta: por encima de 100. ¿A qué se deben estas tasas de homicidio tan elevadas?

Para el año 2012, la coordinación de la Casa de Justicia de Puerto Tejada identifica un total de 22 pandillas que tienen dominio territorial de 26 barrios de un total de 34. ¿Por qué prosperan las “pandillas” y cómo se asocian con la violencia urbana? Algunas explicaciones salen de conversaciones con los habitantes de Puerto Tejada, racionalizaciones que, es importante anotar, también tienen alcance en la teoría social:

1. *La situación de pobreza y desempleo.* Es la explicación a la que más se acude, por todos los sectores de la opinión pública y que también se repite en Puerto Tejada.

26 Michel Taussig, quien había hecho una etnografía sobre la violencia vivida por la población en mayo de 2001, observa 17 meses después (julio de 2002):

El vandalismo ha desaparecido; ya no se rompen vidrios ni se destruyen avisos, los muchachos que viven de llevar carretillas en el mercado ya no se pelean entre ellos, ya no hay peleas en la calle. En un encuentro con los padres de familia, el rector del colegio se negó a renunciar. Algunos parás llegaron ¿Te vas o te quedas? Él tomó sus papeles y se fué. Ya no hay huelgas de trabajadores. A pesar de la aparente seguridad, la gente está nerviosa (Taussig 2003, 188, traducción nuestra).

2. *La vinculación con economías ilegales.* El micro tráfico de drogas en la localidad, o el apoyo a un corredor de tráfico de droga que cubre de manera más amplia el Norte del Cauca y que es la antesala de llegada a Cali.
3. *Los barrios como trincheras urbanas.* Para un grupo juvenil, el sentido de “territorio” es definitivo. Allí se crea un sentimiento de solidaridad con los conocidos más cercanos, los familiares, y ocurre buena parte de la socialización. Es probable que muchas de la “pandillas” listadas por la Policía tengan la primera característica, que se puede considerar como “normal” en la vida urbana contemporánea. El problema aparece cuando hay un uso de la violencia usual, alrededor de formas de subsistencia, especialmente vinculadas con economías ilegales y dentro de formas organizativas de diverso grado. Esta realidad plantea un problema para nuestra investigación: ¿cuál es la relación entre la comunidad de Puerto Tejada y las pandillas? ¿Son estas un desarrollo armado de los jóvenes que cuenta con la solidaridad de sus vecinos, frente a la coerción armada de otros grupos y del Estado? O bien, ¿demuestran la imposibilidad de la agencia comunitaria, su sometimiento, frente a la coerción armada de grupos delincuenciales juveniles?
4. *La proveniencia étnica.* En Puerto Tejada hay diferentes grupos de afros que compiten entre ellos según su proveniencia.
5. *Los proyectos de vida.* En conversaciones con líderes comunitarios de Puerto Tejada argumentan una crisis de los modelos de vida tradicionales para los jóvenes, con énfasis en el éxito escolar y profesional, para pasar a la actual idealización de la trayectoria armada.
6. *Un Estado local precario.* En las visitas realizadas, impacta el conocimiento que los pobladores tienen sobre los miembros de las pandillas, sus relaciones de parentesco en la “comunidad”. Es altamente sintomático que, periódicamente, se llegue a un “pacto de convivencia”, del que hacen parte las autoridades civiles locales. Los pactos se rompen de manera abrupta con hechos de “limpieza” que las personas del común justifican, pero no se atreven a atribuir. La Policía local también tiene conocimiento de las pandillas, de sus territorios y de sus líderes. La situación se reproduce sin mayores cambios. La sociedad y el Estado conviven con las pandillas, con la violencia que afecta la población. El Estado no controla la violencia de las pandillas juveniles.
7. *Las limpiezas.* Para nuestra investigación es de la mayor importancia destacar que los hechos de violencia no se originan solamente en las pandillas juveniles; hay eventos de violencia que son “limpiezas” que se hacen contra los jóvenes.

4.3 Puerto Tejada: un caso de acomodamiento y coerción armada, con presencia estatal y política

El orden social de Puerto Tejada no se puede disociar del rasgo dominante que le imprime una sociedad con sectores económicos muy pujantes, residentes en Cali, Bogotá o pertenecientes a corporaciones multinacionales. Hay una economía altamente desarrollada y tecnificada alrededor de la caña de azúcar y de industrias situadas en parques industriales. Esta forma de economía y de sociedad

funciona con altos niveles de seguridad, garantizados por las Fuerzas Armadas del Estado y con el apoyo de compañías privadas de seguridad. Al mismo tiempo, una situación antagónica se manifiesta en el casco urbano de Puerto Tejada, donde impera la pobreza y los rasgos del Estado local son de corrupción y clientelismo. En un mismo municipio de 10.000 hectáreas, se combina la producción de riqueza en medio de la pobreza, un Estado y una ciudadanía precarios.

Desde el punto de vista de la *agencia*, hemos tratado de sustentar el lugar protagónico que tuvo históricamente el campesinado en Puerto Tejada. La pérdida de la tierra y la proletarización de la población fueron contundentes, entre 1950 y 1980. La población proletaria asentada en el casco urbano buscó formas de organización y de reivindicación de intereses, notablemente alrededor de la vivienda y de los servicios, siempre con un sello étnico y una memoria de su pasado campesino, aunque sin orientarse por las posibles reivindicaciones derivadas de la Ley 70 de 1993, dado su carácter proletario. Estas formas de organización y reivindicación fueron duramente golpeadas por la presencia del paramilitarismo en Puerto Tejada. Pero vuelven a surgir de manera espontánea en movilizaciones puntuales. En el período de nuestra investigación (1990-2010), al lado de la agencia de los sectores sociales urbanos ya descrita, surgen organizaciones juveniles que se enfrentan entre sí y a otros ciudadanos en lógicas propias de la criminalidad.

Desde el punto de vista de la *coerción política y armada*, hemos argumentado que ante todo en la parte urbana, la coerción de grupos armados predomina y sobrepasa al Estado, pero este tiene una presencia institucional importante, políticamente vinculada con el liberalismo. El manejo local es clientelista con rasgos de corrupción muy acentuados en ciertos gobiernos. Es notable que no hay una presencia visible de la guerrilla, pero esta actúa de manera puntual y se mueve entre la población. El rasgo dominante de la coerción armada está en la acción de los paramilitares, en la criminalidad organizada, o en las formas de justicia por cuenta propia. En los últimos años no hay presencia visible, en términos territoriales urbanos o rurales, de los paramilitares. Pero aparecen nuevas modalidades de criminalidad organizada que probablemente se asocia con las pandillas juveniles. La coerción armada proviene también de estos grupos juveniles y tiene oposición en las agencias de seguridad del Estado y en quienes actúan ilegalmente en su nombre, ya que las limpiezas subsisten. *Violencia juvenil y limpiezas* es el escenario de conflicto violento típico en Puerto Tejada.

5. Comparación y factores explicativos de los órdenes sociales locales

Aunque en cada localidad hay diferencias en la trayectoria de configuración del orden social durante los veinte años, nos parece central argumentar a favor de una configuración dominante del orden social resultante. En el caso de Jambaló, de múltiples formas de *resistencia* a los actores armados que hacen presencia en el territorio y ejercen distintas formas de coerción sobre la población. Este no es el caso de Buenos Aires ni de Puerto Tejada, en los que predomina el *acomodamiento*, en medio de la *coerción* de los actores armados, distintos en un

caso y en otro, así como la presencia estatal, también diferenciada en cada localidad. Para Buenos Aires, el acomodamiento se hizo a partir de una presencia inicial en el territorio de la guerrilla, que siguió a un desplazamiento muy fuerte de esta por los paramilitares y a un regreso tanto de la guerrilla como de grupos armados articulados con el narcotráfico, segmentando territorialmente el municipio. Puerto Tejada desarrolla un proceso de *acomodamiento* de su población, en un contexto de grupos armados criminales que dominan el medio urbano, con desarrollos significativos de una coerción estatal y política que no controla la criminalidad. ¿Qué factores pueden explicar estas distintas configuraciones de los órdenes sociales locales?

5.1 Las configuraciones económicas de clase y étnicas

En el proceso de poblamiento de varios siglos en el Norte del Cauca es fundamental la relación que se establece con la tierra y la manera como esta relación la atraviesan factores étnicos. Podemos hablar de *campesinado* con tradición esclavista (Puerto Tejada y Buenos Aires), o de un *campesinado* articulado con la tradición indígena de los *resguardos* (Jambaló). En los dos primeros casos, se trata de poblaciones afrodescendientes que combinan una relación inicial con la tierra con su condición de esclavos, con su lucha por la libertad y su consolidación posterior como campesinos libres. En el tercer caso, hay una memoria histórica centenaria de lucha por la tierra y por la autonomía de los indígenas, tema indisolublemente ligado con el primero. Ahora bien, hay una circunstancia muy importante que diferencia en el proceso histórico a los campesinos negros de Puerto Tejada y los de Buenos Aires: el desarrollo capitalista del campo entre 1950 y 1980 hizo que los campesinos de Puerto Tejada perdieran la tierra y se convirtieran en proletarios y proletarias. Puerto Tejada no es una localidad campesina y negra: es hoy una población negra y proletaria, que no ha perdido su memoria histórica de *campesinado liberado* de la esclavitud. Etnia y clase son factores *determinantes* en cuanto están presentes y actúan, pero lo hacen en el largo plazo y como variables independientes de *estructuración* de los órdenes locales y de la sociedad en general.

Clases y etnias dependen y se anudan localmente en formas de economía que las sostienen en el tiempo. El *campesinado* sigue siendo importante localmente, en Jambaló y en Buenos Aires. En el primer caso, son ante todo indígenas en tierras de Resguardo, dedicados al ganado lechero, a los cultivos de pancoger y a cultivos de coca y amapola. En Buenos Aires, el *campesinado* es también significativo y con importantes variaciones en la geografía local: en una parte son campesinos-mineros o incluso proletarios mineros y en la otra campesinos y trabajadores en territorios de cultivos de uso ilícito. *La economía campesina se reproduce subsidiada por la minería, ya sea la artesanal o la empresarial. También se articula con la producción ilícita.* Puerto Tejada es un territorio de capitalismo avanzado, agrícola e industrial que por su forma de operación y relación con la población local permite pensar en una forma moderna de *“enclave agrícola e industrial”*. Estas distintas formas de economía constituyen aspectos centrales de *estructuración* del orden local en medio del conflicto, ya sea en su modalidad de *resistencia* o en la de *acomodamiento*. En Jambaló la prosperidad de la economía

local, legal e ilegal, se articula con la resistencia. En Puerto Tejada la enorme prosperidad de la economía sólo genera *acomodamiento* de sus pobladores y en Buenos Aires, el acomodamiento en medio de la minería y la agricultura de pancoger o de cultivos de uso ilícito en la zona de El Naya, se relaciona con la constitución de un orden social fragmentado territorialmente.

5.2 La organización comunitaria y la acción colectiva²⁷

El caso de Jambaló es emblemático de una *agencia* que recupera una memoria histórica de lucha por la tierra y por la autonomía; tiene sentido de las circunstancias históricas por las que atraviesa y se proyecta al futuro con un *Plan de Vida* que le permite a la comunidad indígena poner de presente sus intereses particulares, en diálogo con intereses distintos que se mueven en la región y en la sociedad colombiana. Esto se traduce en una dinámica organizativa muy desarrollada para racionalizar dichos intereses, socializarlos internamente y llevarlos al terreno de la política y del Estado. Las formas de organización se manifiestan en los más diversos ámbitos de la vida indígena, desde el Resguardo y el Cabildo. Las acciones colectivas tienden a ser *contenciosas* cuando se relacionan con actores armados externos, pero son altamente *rutinarias* e institucionales cuando se desarrollan en los marcos de las formas de poder indígena local.

El rasgo de organización comunitaria y de acción colectiva contenciosa no se repite de manera tan marcada en Buenos Aires y, menos aún, en Puerto Tejada. En Buenos Aires existe una relación entre la economía campesina-minera y formas de organización comunitaria. Aunque nuestra caracterización como orden social es de *acomodo*, este es ambiguo en relación con la guerrilla. En los años noventa, especialmente, muestra formas de resistencia hacia las consecuencias de la construcción de la represa de La Salvajina y de empresas mineras nacionales o multinacionales. Los paramilitares diezmaron la organización campesina, pero esta se ha reconstituido, sobre todo en el sector de los campesinos mineros y con un rasgo importante de participación femenina. En los últimos años, el *acomodo* es entonces también ambiguo y la organización de campesinos y mineros, más de los segundos que de los primeros, es manifiesta y define un orden social con visibilidad de las organizaciones comunitarias, a pesar de la presencia de los grupos armados. Hay *acomodo* con acción colectiva rutinaria, pero con elementos contenciosos, vinculados con el apego a las formas de economía tradicionales campesinas y mineras.

En Puerto Tejada hacen presencia varias ONG que realizan trabajo comunitario. También iglesias distintas de la Católica. Pero la organización comunitaria autónoma que desarrolla intereses de conjunto de la población, en la situación que vive, es incipiente. No lo fue en la misma medida en el pasado, en los años ochenta, alrededor de la movilización por los servicios y la vivienda. Pero el efecto del narcotráfico y de los paramilitares fue devastador. Hay signos de recomposición en los últimos años, como en el caso de los corteros de caña. Pero las formas de organización más importantes que se han desarrollado y que se relacionan con nuestra idea del orden social local, son aquellas que vinculan a

27 Para el concepto de acción colectiva conflictiva utilizado en el trabajo, ver Guzmán (2010).

las juntas comunales, a los padres de familia y a los profesores, también con un rasgo importante de participación femenina. Hay *acomodo* en medio de actores armados, algunos de ellos conocidos como *pandillas*.

5.3 El actor armado predominante y su relación con la población

Jambaló es un caso de presencia de la guerrilla del sexto frente de las Farc. Es importante tener en cuenta que los paramilitares no entraron en el año 2000 a este municipio y Resguardo. En 1991 se desmovilizó la guerrilla indígena del Quintín Lame, en buena medida por la falta de apoyo que tuvo en comunidades como las de Jambaló. De allí en adelante, la relación entre las Farc, las Fuerzas Armadas y Resguardo ha sido, de manera general y aunque puede haber apoyos puntuales de indígenas guerrilleros, de resistencia y oposición a los grupos armados “de izquierda y de derecha”. Son reiterados los pronunciamientos y manifestaciones explícitas de rechazo a las Farc y a los asesinatos cometidos contra líderes y personas de la comunidad. También a la actividad de las Fuerzas Armadas del Estado.

Buenos Aires tuvo y tiene presencia guerrillera, suspendida durante un tiempo con la llegada de los paramilitares. Estos buscaron desplazar a la guerrilla y acabar con sus apoyos entre la población. Lo que se vivió entre los años 2000 y 2004 con la presencia de los paramilitares fue una situación de *sometimiento* de la localidad, en medio de dos períodos de *acomodamiento* con la guerrilla que son distintas a su vez. En el segundo, en los años recientes, la presencia de la guerrilla se combina con la presencia de bandas criminales y de grupos armados del narcotráfico en determinadas zonas del municipio.

En Puerto Tejada no hay guerrilla y se presentó una arremetida muy fuerte de los paramilitares para “acondicionar” a la población y llevar a cabo “limpiezas”. Esto es definitivo para entender la proliferación de grupos criminales, que aumentaron con el retiro de los paramilitares. Son grupos criminales en los que participan de manera importante los “jóvenes”. Desarrollan actividades criminales y violentas y sobre ellos también se ejecutan operaciones de “limpieza” que quedan en la impunidad.

El tipo de actor armado y la relación que establece con la población es central para la constitución del orden social. Así, en Jambaló pudo existir solidaridad con la guerrilla del Quintín Lame y resistencia posteriormente a las Farc. En Buenos Aires, *acomodo* con la guerrilla, distinto en su forma en los años noventa y después del 2005. En Puerto Tejada y Buenos Aires, *sometimiento* de la población a los paramilitares que logran constituir un orden de seguridad paraestatal.

5.4 La presencia del Estado

Aunque hemos sustentado que Jambaló es un territorio en disputa por los actores armados, también es cierto que la administración del Estado es muy fuerte y muestra notables resultados desde 1991. La vida política del municipio es pronunciada. El Resguardo y las autoridades del Cabildo han tenido ingerencia en la alcaldía y su administración. Los recursos municipales son significativos y hay

resultados, en el funcionamiento práctico del Estado local, tanto en educación como en salud. La presencia del Estado es entonces claramente dual: armada con el Ejército y la Policía en confrontación con la guerrilla, y de prestación de servicios públicos que se canalizan a través de la alcaldía con participación directa de las autoridades indígenas.

En Buenos Aires, la administración del Estado es precaria pero cuenta con funcionarios que desarrollan múltiples tareas con un escaso presupuesto. La Policía tiene un puesto fijo en la cabecera municipal y el Ejército es móvil en el territorio. A pesar del conflicto armado local, no se puede descartar la función del Estado en los servicios sociales. Los grupos armados buscan incidir en la prestación de servicios estatales.

La presencia armada del Estado en Puerto Tejada es predominantemente de la Policía que asume una forma de funcionamiento casi militar y de acuartelamiento. Parecería que su operación se transforma en funcional con la criminalidad armada local. La presencia administrativa del Estado cuenta con recursos cuantiosos; estos no siempre han tenido un uso adecuado, pero llegan a la población como *asistencia* a sus precarias condiciones de vida. En su operación, el Estado es clientelista y de una larga tradición patrimonialista.

5.5 Contextos extra locales y oportunidades

Hay factores contextuales “antecedentes” que también explican la constitución de los órdenes sociales regionales. Es el caso de la Constitución del 91 y los procesos de paz en Jambaló. De la represa de La Salvajina o el auge de la minería en Buenos Aires, o de la Ley Páez en Puerto Tejada. Estos factores de contexto nacional e incluso internacional, determinan buena parte de lo que sucede en la localidad. Constituyen, además, oportunidades de acción colectiva, de movilización y de constitución de los órdenes sociales locales.

Según lo expuesto, variaciones en las formas como históricamente aparecen concatenados estos seis aspectos en cada municipio explican los órdenes sociales de sus respectivas localidades. La ausencia de uno de ellos o la presencia de otro con rasgos determinados es definitiva para la explicación. Hemos hecho un ejercicio de tipificación de los órdenes sociales y de identificación de sus factores explicativos que posibilita, por la vía comparativa, una cierta generalización, pero de casos locales que son históricamente irreproducibles.

Referencias bibliográficas

- Aprile-Gnisset, Jacques. *Los pueblos negros caucanos y la fundación de Puerto Tejada*. Ensayo. Colección de Autores Vallecaucanos. Cali: Gobernación del Valle del Cauca, Gerencia de Desarrollo Cultural, 1994.
- Castillo, Luis Carlos, Álvaro Guzmán, Jorge Hernández, Mario Luna y Fernando Urrea. *Etnicidad, acción colectiva y resistencia. El Norte del Cauca y el sur del Valle a comienzos del siglo XXI*. Cali: Universidad del Valle, 2010.

- Cátedra Nasa-Unesco-ACIN. *La recuperación de tierras del Resguardo de Toribío y la zona norte*. Cartilla. [S.I: s.n], 2001.
- De Roux, Gustavo. «Orígenes y expresiones de una ideología liberal». *Boletín Socio-económico* (CIDSE, Universidad del Valle), No. 22, 1991: 3-26.
- Emirbayer, Mustafá y Ann Mische. «What is Agency?». *American Journal of Sociology*. Vol. 13 No. 4, enero de 1998: 962-1023.
- Guzmán, Álvaro. «Reflexiones teóricas y metodológicas sobre acción colectiva conflictiva». *Cuadernos de Trabajo* (CIDSE-Universidad del Valle), No. 125, 2010a: 1-27.
- _____, Jorge Hernández, Carlos Ortiz y Jaime Escobar. *Cuatro ensayos de coyuntura: Valle y Cauca a fines del siglo XX*. Cali: Cerec, CIDSE- Universidad del Valle, 2003.
- Hurtado, Teodora y Fernando Urrea. «Políticas y movimiento social negro agrario en el Norte del Cauca». En *Gente negra en Colombia*, editado por Olivier Barbary y Fernando Urrea, 359-388. Medellín: CIDSE-Universidad del Valle-IRD-COLCIENCIAS, 2004.
- Kalyvas, Stathis. *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid: Akal, 2006.
- López, Claudia, et al. *Monografía político electoral. Departamento del Cauca 1997-2007*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, 2011.
- Mina, Mateo. *Esclavitud y libertad en el valle del río Cauca*. Bogotá: Publicaciones de La Rosca, 1975.
- Moreno, Renata. «Las organizaciones indígenas y campesinas frente al conflicto armado en el Norte del Cauca» *Sociedad y Economía*, No. 15, 2008: 145-168.
- Ragin, Charles. *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Rojas, José María y Elías Sevilla. «El campesinado en la formación territorial del suroccidente colombiano». En *Territorios, regiones y sociedades*, editado por Renán Silva, 153-179. Cali: Universidad del Valle-Cerec, 1994.
- Taussig, Michael. *Law in a Lawless Land: Diary of a Limpieza in a Colombian Town*. Chicago: University Press, 2003.
- Tilly, Charles. *Coerción, capital y estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza, 1992.
- United Nations. *World Drug Report*. New York: United Nations, 2010.
- Urrea, Fernando. «Patrones socio-demográficos de la región sur del Valle y Norte del Cauca, a través de la dimensión étnica-racial». En *Etnicidad, acción colectiva y resistencia*, Luis Carlos Castillo, Álvaro Guzmán, Jorge Hernández, Mario Luna y Fernando Urrea, 25-124. Cali: Universidad del Valle, 2010.
- Van de Sandt, Joris. *Detrás de la máscara del reconocimiento: defendiendo el territorio y la autonomía indígena en Cxab Wala Kiwe (Jambaló Cauca)*. Popayán: Universidad el Cauca, 2012.
- Vásquez, Teófilo, Andrés Vargas y Jorge Restrepo. *Una vieja guerra en un nuevo contexto*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2011.

Referencias normativas

Colombia. *Constitución Política de Colombia*, en www.constitucioncolombia.com, acceso agosto 12 de 2013.

_____. *Ley 60 de 1993 y 715 de 2001*. Último acceso agosto 18 de 2013, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma

_____. *Ley 70 de 1993 o ley de comunidades negras*. Último acceso agosto 18 de 2013, <http://cimarronajesss.blogspot.com/2010/10/la-ley-70-de-1993-o-ley-de-comunidades.html>

_____. *Ley 89 de 1890*. Último acceso agosto 18 de 2013, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma

Base de datos

DANE. Consultas en 2012 en página web. Último acceso 5 de marzo de 2013, www.dane.gov.co

Teoría y datos en la práctica investigativa sociológica estudiantil sobre juventud: Universidad del Valle y Universidad Nacional (1988-2008)¹

*Theory and Data in Sociological Student
Research Practices on Youth: Universidad del
Valle and Universidad Nacional (1988-2008)*

*Teoria e dados na prática de pesquisa
sociológica estudiantil sobre juventude:
Universidad Del Valle e Universidad
Nacional (1988-2008)*

Andrés Vélez Quintero²

Docente Universidad del Quindío, Armenia-Colombia
mundosinciertos@gmail.com

Recibido: 04.02.13
Aprobado: 22.04.14

-
- 1 Este artículo se deriva de la tesis de Maestría en Sociología titulada: *Práctica investigativa sobre juventud en sociología: los trabajos de grado de las universidades Nacional y del Valle (1988-2008)*. Cali: Universidad del Valle, 2012.
- 2 Pregrado y Magister en Sociología.

Resumen

El artículo se funda en la idea de la investigación como componente nodal en el oficio del sociólogo; en esa medida, describe la práctica investigativa sociológica en relación al quehacer con teorías y datos en los trabajos de grado de carácter investigativo sobre juventud, realizados en los planes de sociología de pregrado de la Universidad del Valle y la Universidad Nacional de Bogotá entre 1988 y 2008. El análisis documental con orientación cuantitativa es el diseño principal en la estrategia metodológica desplegada en el proceso de construcción de los datos. Los resultados contribuyen a esclarecer orientaciones teóricas y metodológicas en el conjunto de trabajos de grado según universidad y periodo observado.

Palabras clave: Sociología, Práctica Investigativa, Universidad del Valle, Universidad Nacional.

Abstract

The article is based on the idea of research as a nodal component in the sociologist's role. In this sense, it describes the sociological research practice in relation to the work with theories and data in the investigative graduation works about youth, which were developed in the sociology undergraduate plans of the Universidad del Valle and the Universidad Nacional in Bogota between 1988 and 2008. The documentary analysis from a quantitative approach is the main design of the methodological strategy deployed in the data construction process. The results help to clarify theoretical and methodological approaches in a set of graduation works according to the university and the period observed.

Keywords: Sociology, Research Practice, Universidad del Valle, Universidad Nacional.

Resumo

Este artigo alicerça-se na ideia de que a pesquisa é um componente central no ofício de sociólogo. Assim descreve a prática de pesquisa sociológica na sua relação com as teorias e os dados nos trabalhos de grau sobre juventude, realizados em programas de graduação de sociologia da Universidad Del Valle (Cali) e da Universidad Nacional (Bogotá) entre 1988 e 2008. O desenho principal para a construção dos dados é a análise documental com orientação quantitativa. Os resultados subsidiam o esclarecimento das abordagens teóricas e metodológicas no conjunto dos trabalhos de grau conforme a universidade e o período observado.

Palavras-chave: Sociologia, Prática de Pesquisa, Universidad Del Valle, Universidad Nacional.

Introducción

La sociología es un quehacer investigativo disciplinario. Al indagar en destacados sociólogos sobre qué es la sociología (Mills 2005; Bourdieu 2000; Bourdieu, Chamboredon y Passeron 2008; Giddens 2000; entre otros), el elemento común y de primer orden en su respuesta es la naturaleza investigativa de la disciplina: la sociología como la práctica del oficio de investigador social.

La inquietud sobre el estado de la sociología como quehacer investigativo en el contexto universitario nacional animó el desarrollo del estudio *Práctica investigativa sobre juventud en sociología: los trabajos de grado de las Universidades Nacional y del Valle (1988-2008)* [Vélez 2012]; como producto de este ejercicio se desprende el presente artículo que tiene como objetivo describir la práctica investigativa sociológica en relación al quehacer con teorías y datos en los trabajos de grado de carácter investigativo sobre juventud realizados en los planes de sociología de pregrado de la Universidad del Valle y la Universidad Nacional de Bogotá entre 1988 y 2008.

Mills (2005) y Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008), en el análisis del hacer investigativo sociológico han subrayado la importancia de la teoría y los datos como *herramientas* del oficio; por tanto, el análisis del *modus operandi* demanda especial atención sobre sus usos. Reconocer las orientaciones teóricas y metodológicas, las principales referencias bibliográficas (autores y libros), el tipo de datos trabajados, las estrategias y técnicas de recolección de datos, entre otros aspectos, se vislumbra como un aporte al objetivo mayor de conocer la sociología como práctica investigativa.

En los planes de estudios de sociología de la UV y UN³ existen diferentes opciones para desarrollar el trabajo de grado: pasantía, cursos de posgrado, estado del arte referido a un problema sociológico, traducción de un libro de sociología, artículo de reflexión, ensayo de interpretación, diseño de un modelo de intervención social o evaluación de una experiencia en este campo, creación de una base de datos comentada y sustentada, o una monografía. De ese conjunto se optó por observar la monografía, ya que representa la opción de trabajo de grado en la que el estudiante está abocado necesariamente a realizar un ejercicio de investigación para obtener el título que lo acredita como sociólogo profesional.

El trabajo de grado como informe de investigación es un *sub-género discursivo* entendido como “sistemas de acción” o “marcos institucionalizados que generan expectativas entre autores y lectores” (Carlino 2004, 14). La investigación sostiene que el trabajo de grado tipo monografía en sociología se diferencia de otros tipos de escritura sociológica (proyecto, ponencia, ‘paper’ o documento de trabajo, artículo) porque en su composición retórica, discursiva y conceptual intervienen elementos de tipo disciplinar y académico que impregnan las huellas que definen la sociología como práctica investigativa⁴.

3 La Universidad del Valle – Cali y la Universidad Nacional-Bogotá son centros públicos de enseñanza universitaria en Colombia. En enseñanza e investigación sociológica son referentes nacionales por su prestigio derivado de los aportes realizados al conocimiento sociológico del país. En la actualidad, los dos planes de estudios de pregrado en sociología se encuentran acreditados con alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional.

4 Ver el trabajo de grado del cual se desprende este artículo, en especial lo referente a la escritura como herramienta en la práctica investigativa sociológica y la manera como la monografía sociológica deriva en un subgénero de escritura del género tesis (Vélez 2012).

El total de trabajos de grado de pregrado (TG) que compone el universo de documentos es de 64. Este número se obtuvo por consultas rigurosas a las bases de datos electrónicas de las bibliotecas y centros de documentación de la UV y UN. Se verificó que respondieran a los elementos que definen el objeto de estudio, a saber: trabajos de grado de carácter investigativo (monografías), que tengan como tema y/o población de estudio a la juventud (personas entre 12 y 29 años)⁵ y que se encuentren enmarcadas dentro del período 1988–2008⁶. Por tanto, los documentos seleccionados corresponden al total de TG existentes con las especificaciones señaladas por el objeto de estudio.

1. Aspectos metodológicos

La investigación es longitudinal y combina análisis cualitativo con cuantitativo. La estrategia de investigación se configuró desde el diseño de análisis documental, en el cual prima un acercamiento de carácter cuantitativo a la base del corpus de documentos mediante de una ficha de análisis denominada *Ficha analítica: Práctica investigativa sociológica en trabajos de grado de juventud*.

Para la descripción de la práctica investigativa sociológica estudiantil a través de los TG, se determina que la herramienta adecuada para la recolección de los datos es una ficha analítica en formato amplio (semejante al diseño de una encuesta), que permita obtener de forma ágil el volumen de información que se requiere. A través de la ficha el análisis de los datos se constituye en un ejercicio de medición de la frecuencia de aparición de los elementos explícitos e implícitos que definen la práctica investigativa sociológica: objetivos, orientación teórica, estado del arte, temas abordados, orientación metodológica, estrategias y herramientas de investigación, entre otros.

La ficha está compuesta de cuatro módulos con un total de 31 preguntas: el primero contiene información básica del TG (universidad, autor, apartados del documento, etc.); el segundo recolecta información sobre la juventud como población de estudio y temáticas de análisis; el tercero y cuarto abordan la dimensión teórica y metodológica de la investigación, respectivamente.

La mayoría de las preguntas verifican la presencia o ausencia de los elementos que componen el objeto de estudio, convirtiéndolas en preguntas cerradas dicotómicas: si o no. Sin embargo, algunos documentos no exponen explícitamente

5 La investigación define la juventud por un determinante biológico y cultural como es la edad. En el mundo académico no existe una definición unívoca de la juventud y, por tanto, de la población específica que comprende. Una persona de 12 años que ya denota cambios biológicos en su cuerpo puede ser categorizado como joven, como también lo puede ser una persona de 29 años que adelanta estudios de formación superior y que ha aplazado la asunción de otros papeles sociales de tipo familiar y/o laboral. Iniciar la pubertad y poner en mora la asunción de roles que tradicionalmente corresponden al adulto (moratoria social), son indicadores que los analistas acogen para distinguir la juventud de la niñez y adultez. Por ello, esta investigación asume este amplio rango de edad con el objeto de cubrir todos los TG que utilizan las categorías joven o juventud dentro de su objeto de estudio.

6 El año 1988 es punto de inicio en la recolección de datos porque allí se descubre el primer trabajo de grado de sociología de la UV que muestra dentro de su objeto de estudio a la juventud como elemento principal (delincuencia juvenil); el punto de corte es el 2008 porque la recolección de información de esta investigación inició en 2009.

los componentes de la práctica investigativa (las fuentes no son homogéneas en la forma de proporcionar la respuesta). La presencia de estos componentes suele hallarse de forma implícita.

Para mayor objetividad se manejó un abanico amplio de *unidades de codificación o de registro* en cada pregunta: palabra, frase y/o temas, analizándolas en relación a las *unidades de contexto* respectivas. Las unidades de codificación son el “segmento de contenido que será necesario considerar como unidad de base con miras a la categorización y al recuento frecuencial” y las unidades de contexto son “el segmento del mensaje cuyo tamaño (superior a la unidad de registro) es óptimo para captar la significación exacta de la unidad de registro” (Bardin 1986 citado por Cea D’ Ancona 1996, 357-358).

La recolección de información se efectuó en el segundo semestre del 2009. Una vez obtenida fue sistematizada con el programa de SPSS. El análisis estadístico descriptivo de los datos fue univariante y bivariante.

Por último, se precisa que el análisis documental sobre las monografías se complementó con la técnica de análisis bibliométrico, herramienta de investigación cuantitativa que permite realizar análisis complejos de literatura científica. “[...] en 1969 Alan Pritchard fue el primero en definir Bibliometrics (bibliometría) como la aplicación de los métodos estadísticos y matemáticos para definir los procesos de la comunicación escrita, la naturaleza y el desarrollo de las disciplinas científicas mediante técnicas de recuento y análisis de la comunicación” (Pérez 2002, 7).

La forma de proceder en el registro de las citas halladas en los TG fue el siguiente: se contabilizaron las veces en que un autor aparece citado dentro del conjunto de los TG (desatendiendo la cantidad de veces que el autor se cita dentro de un mismo documento); el objetivo fue establecer los autores en los que más se han apoyado los 64 TG estudiados⁷.

2. Bases teóricas

El andamiaje teórico del ejercicio de investigación se funda en las ideas de Wright Mills cristalizadas en la afirmación “la ciencia social es la práctica de un oficio” (2005, 2006). A partir de este enunciado y de la evidencia que Mills ofrece para solventarla se interpreta la sociología como *un oficio* (quehacer, proceder o trabajar) *con* teorías, conceptos, métodos, técnicas de recolección de datos y otras herramientas del pensamiento referidas a un problema con el objeto de elaborar conocimiento sociológico sobre *lo social* —relaciones sociales—.

El anterior planteamiento se complementa con la noción de *práctica social* esbozada por Enrique De la Garza Toledo, quien la define como la articulación social e histórica de “los sujetos entre sí y con su entorno, entre estructuras y

7 La investigación desarrolla un trabajo primario sobre las citas encontradas en los trabajos de grado en juventud, el cual no puede calificarse como un análisis propiamente bibliométrico por la falta de elementos claves para un análisis pleno de este tipo, por ejemplo, el seguimiento a las fuentes (libros, revistas, capítulos de libros, etc.), a los documentos e instituciones, entre muchos otros. Para conocer las potencialidades de la bibliometría ver: *Sobre “clásicos” y escuelas de pensamiento en la Revista Colombiana de Sociología: investigación formativa desde el aula de clase* (Gómez et al. 2009).

subjetividades, entre lo objetivo y lo subjetivo” (2006, 34). Articulación en la que se produce o reproduce lo social (prácticas reproductivas o prácticas transformativas). En este caso se alude a una práctica productiva de un bien intelectual que se cristaliza en informes de investigación (regularmente en formato escrito).

De un lado, la concepción de la sociología como oficio o quehacer investigativo en el que se labora con herramientas del pensamiento para producir conocimiento sociológico. Del otro, la noción de práctica social que introduce en el esquema conceptual la idea sobre la articulación de elementos de carácter subjetivo y estructural en el quehacer investigativo que permite apreciar otras aristas del objeto de estudio como es el contexto socio-histórico y la agencia. Ambos planteamientos constituyen el acento teórico del ejercicio de investigación.

La sociología se entiende entonces como una práctica investigativa socio-histórica y de naturaleza científica, en la que el sociólogo trabaja con teorías para producir y trabajar con datos empíricos con el objeto de aportar conocimiento sobre las relaciones sociales humanas.

La teoría es condición *sine qua non* de la sociología como práctica-investigativa. No hay objeto de estudio sociológico generado de forma espontánea; siempre es una construcción racional, construcción que se valida científicamente cuando se funda en el “arsenal” teórico-conceptual de las Ciencias Sociales. El trabajo con teorías orienta la producción e interpretación de los datos empíricos, es fuente de sentido y profundidad para el saber construido con estos, es antídoto frente al fetichismo metodológico y el hiper-empirismo.

En entrevistas realizadas a docentes de los planes de estudio de sociología de la UV y UN, se destaca que la sociología como práctica investigativa no se concibe sin el riguroso trabajo con teorías. En un trabajo de grado de sociología, el estudiante construye su objeto de estudio con la teoría sociológica y de las Ciencias Sociales pertinentes al problema a investigar, encuadrando su investigación dentro de un enfoque sociológico y una corriente de pensamiento social. La sociología es una disciplina empírica de “inspiración” teórica.

De otro lado, el trabajo con datos también es condición *sine qua non* de la práctica investigativa sociológica. Uno de los primeros esfuerzos de la sociología para instaurarse como disciplina científica, fue demostrar que como ciencia tenía un objeto de estudio real y no fantaseado sobre el cual podía realizar un ejercicio científico de recolección, procesamiento y análisis de datos.

La producción y el trabajo con datos de naturaleza cualitativa y/o cuantitativa representa para el sociólogo la posibilidad de *salir de sí y confrontarse con la realidad de forma científicamente disciplinada*, de aprehender empíricamente el objeto de estudio aportando crítica y ruptura a las elucubraciones mentales que ha podido construir en el plano ordinario y académico, y de ubicarse dentro de un hacer socialmente normalizado-disciplinado (racional, sistemático y riguroso), construido por la comunidad disciplinar para responder a la exigencia de un conocimiento válido científica y sociológicamente. La sociología es una disciplina empírica, por lo que trabajar con datos es componente central en los planes de sociología de la Universidad del Valle y la Universidad Nacional.

En resumen, el conocimiento sociológico sobre las relaciones sociales no se funda en encumbradas divagaciones y generalizaciones teóricas, ni en descripciones detalladas que arroja el quisquilloso trabajo con los datos, sino en el

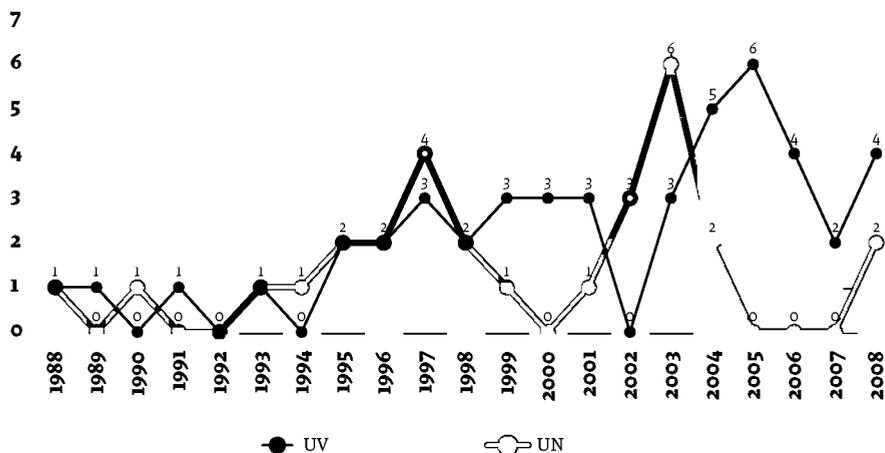
trabajo reflexivo, sistemático y riguroso con teorías dirigidas a la construcción e interpretación de evidencia empírica (datos) en torno a lo socio-históricamente particular y lo socio-históricamente regular y general.

3. Resultados de investigación

Los datos obtenidos sobre el estudio con teorías y datos en los TG de pregrado se exponen de forma agregada y desagregada según *universidad* y *periodo observado*; ambas variables de análisis pretenden revelar diferencias y similitudes en el conjunto de datos construidos. Por tanto, primero se presentan algunas precisiones referentes a esta decisión teórico-metodológica de la investigación.

Al clasificar los 64 TG según universidad, se obtiene que el 59% corresponde al plan de estudios de sociología de la Universidad del Valle y el 41% al de la Universidad Nacional de Bogotá. Con relación a la variable periodo se presenta el Gráfico 1 que muestra la distribución de los TG por año de aprobación y universidad.

Gráfico 1. Aprobación por año de los TG según universidad



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

En el caso de la UN es importante mencionar dos situaciones que condicionan el análisis: de un lado, el pico que se observa en el año 1997 corresponde a un proceso de amnistía otorgado por la universidad para “facilitar” la graduación de estudiantes en curso de trabajo de grado que estaban rezagados. De otro lado, los años del 2005 al 2008 no registran TG aprobados por un vacío de datos producto de la reforma académica adelantada por el Consejo Superior Universitario de la UN a través del Acuerdo 001 de 2005, donde se determina que el trabajo de grado en pregrado es una asignatura teórico-práctica del plan de estudios, la cual obtendrá una calificación numérica, no obligada a realizar sustentación pública y la biblioteca no exige la entrega de una copia del trabajo de grado. Por tanto, se precisa que los análisis y comentarios referidos a la incidencia del tiempo sobre los TG sólo se referirán al caso de la UV.

Los datos obtenidos sobre los TG de la UV se encuentran menos afectados por fenómenos exógenos al planteamiento, desarrollo y evaluación de la

monografía por parte de estudiantes y docentes⁸. Se destaca que en los primeros años eran pocos los trabajos de grado aprobados y que a partir de 1995 empieza a aparecer un mayor número de estos, alcanzando cierta regularidad entre los años 1995–2000, regularidad que adquiere mayor intensidad en los seis últimos años observados (2003–2008).

Con el dato *año de aprobación del trabajo de grado* se construyó una variable denominada *periodo*, en la cual se observaron y ordenaron los TG de la UV. Se establecen dos periodos: primer periodo 1988–1999, segundo periodo 2000–2008. El año 2000 es el punto de división de los TG por ser el año en el que los 38 TG de la UV se dividen en dos, es decir, por ser el año en el que se ubica la *Mediana*, a través de esta fragmentación se pretende alcanzar mayor precisión sobre los cambios transcurridos en los 21 años que comprende la investigación.

3.1 El trabajo con teorías

El trabajo con teorías en una investigación está presente desde que nace la idea que se va a desarrollar hasta que se plantean conclusiones en el informe de investigación. Las tareas de búsqueda, lectura, reseña e instrumentalización en la construcción y exposición del objeto de estudio dan cuenta de un trabajo complejo que no es posible visualizar en el informe de investigación. Por tanto, la descripción del trabajo con teorías es parcial, constituye un acercamiento a esta dimensión de la investigación desde el plano visible en el informe de investigación, donde el texto escrito y las referencias bibliográficas constituyen las vías de acceso. A continuación se exponen los resultados referidos a la pregunta sobre la orientación teórica de las investigaciones observadas.

3.1.1 Orientaciones teóricas en sociología

La orientación teórica de una investigación se define en relación con la posición que tome el investigador frente a los dilemas teóricos cardinales de la disciplina. Anthony Giddens precisa que un *dilema teórico* es un problema teórico fundamental en el que se centran debates sociológicos de gran alcance, es un punto de controversia o disputa constante (2000, 714 y 746). Giddens identifica cuatro dilemas teóricos: estructura y acción, consenso y conflicto, el problema del género y la configuración del mundo moderno.

Los dilemas teóricos están presentes en toda consideración sociológica, en especial en la construcción del problema a investigar. La descripción del trabajo teórico de los TG en juventud se aborda tomando dos de los cuatro dilemas teóricos identificados por Giddens: estructura/acción y consenso/conflicto. Reconocer las decisiones que toma el investigador para el abordaje teórico de

8 Se requiere cautela con esta observación, puesto que desde inicios de la década del 2000 el plan de estudios en sociología de la UV inició un proceso de flexibilización en las exigencias impuestas a la aprobación de los TG de pregrado como resultado de un ejercicio de autocritica en relación con las prácticas docentes llevadas a cabo en la década del noventa; este ejercicio se cristaliza en el 2006 a través de la Resolución No. 021 que actualiza el reglamento de trabajo de grado para pregrado, publicada por la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.

su problema en estudio es un punto de partida para comprender los enfoques teóricos y teorías desplegadas para su realización.

3.1.1.1 Dilema teórico estructura/acción

La estructura como orientación teórica en investigación sociológica se refiere a la preocupación por la presencia y efecto en las relaciones sociales de “pautas de interacción entre los individuos o grupos” (Giddens 2000, 734), pautas de naturaleza condicionante o restrictiva. Los TG en juventud que se definen como de carácter estructural son aquellos en que el problema a investigar prioriza el estudio de los factores (sociales, económicos, políticos y culturales) que posibilitan u obstaculizan el interactuar de los jóvenes investigados. Ejemplo:

Observando la asignación de roles que impone la cultura según el sexo y cómo el ambiente familiar contribuye a esta división, buscamos a través de la presente investigación, mirar la influencia de la socialización familiar en la formación de valores sexuales, en la conformación de la identidad alrededor de lo femenino y lo masculino y su relación con las concepciones y prácticas de la sexualidad adolescente (Prieto y Castillo 1993, 10-11. TG de la UN).

La orientación teórica acción social se refiere al sentido o significado con que el ser humano construye u otorga a las relaciones sociales. Giddens subraya que este componente del dilema teórico exalta el hecho de que los seres humanos tenemos razones para hacer lo que hacemos y, por tanto, no somos criaturas de la sociedad, sino que somos sus creadores (2000, 716-717). Los TG en juventud que definen su orientación en la acción social son aquellos en los que el problema a investigar prioriza el estudio de los jóvenes como actores, agentes o sujetos constituyentes de las relaciones sociales en las cuales son apprehendidos. Ejemplo:

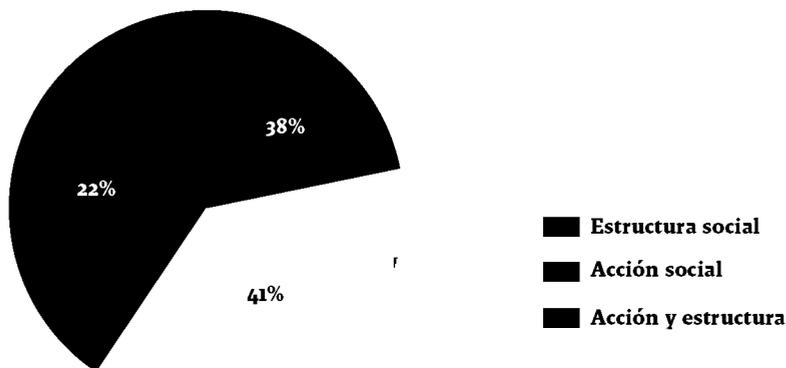
No se pretende por tanto explicar o simplemente describir la estética o los denominados *street styles* de dichos grupos [grupos de jóvenes a.v.], ni las formas que asume la llamada moda o estética juvenil, sino acercarse a la experiencia de los jóvenes en la representación simbólica de su identidad mediante la performatividad del cuerpo por medio del vestido y el estilo, transcribiendo lo que esos jóvenes entienden, reconocen y significan, su percepción en relación con los estilos de vida que proponen y la forma en que asumen la relación entre la estética que viven (estética vivida) y la estética que representan (estética representada) (Hernández 2002, XII. TG de la UN).

Existen investigaciones que en la construcción del problema a investigar optan por una combinación de las dos partes del dilema teórico: estructura y acción. Parten de la noción de relación social como una configuración de las estructuras sociales y del interactuar de los jóvenes. Por tanto, en la observación de los TG se estudia la presencia de esta posición teórica conciliadora del dilema teórico. Ejemplo:

Esta investigación está relacionada con el consumo de bienes y la influencia de la televisión en seis jóvenes, en una localidad turística del Uruguay, pertenecientes a diferente género y estrato social. Se trata de estudiar la manera como se apropian de algunas prácticas y bienes de consumo, debido a la interacción cotidiana que mantienen con el turista argentino y con el consumo de gran cantidad de programas de la televisión Argentina (Mira 2004, 3-4. TG de la UV).

Los resultados obtenidos muestran que en el total de TG observados la tendencia teórica dominante es aquella que combina las orientaciones teóricas estructura y acción en la problematización sociológica sobre la juventud (40,5%), seguido de las investigaciones donde prevalece la orientación teórica estructural (37,5%), y en último lugar se encuentra la orientación teórica acción social (22%) (Gráfico 2).

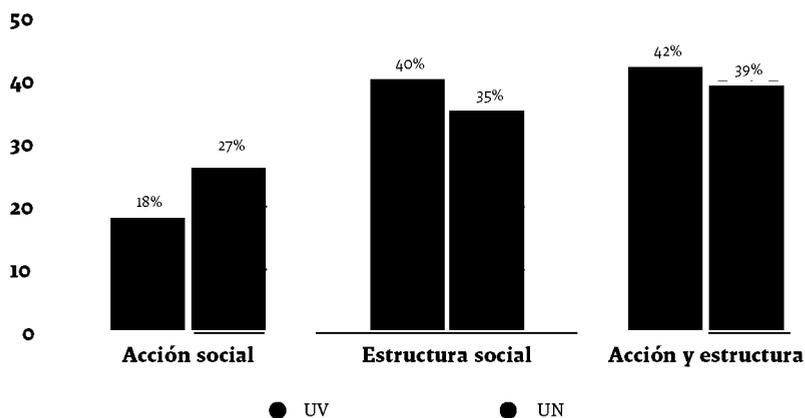
Gráfico 2. Dilema teórico estructura/acción en los TG



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

La variable universidad revela que la conciliación teórica estructura y acción es dominante en ambos casos (UV 42%–UN 39%), en segundo lugar se ubican los TG de orientación teórica estructural (UV 40%–UN 35%) y por último los TG de carácter accionalista (UV 18%–UN 27%) [Gráfico 3]. Al observar la distribución por universidad, se observa que la orientación teórica estructural posee mayor presencia en los TG de la UV, mientras la orientación teórica acción social es superior en los TG de la UN.

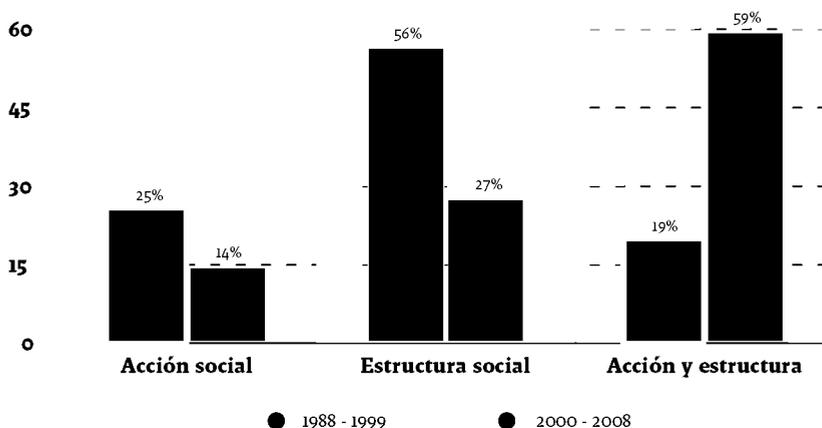
Gráfico 3. Dilema teórico estructura/acción en los TG según universidad



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

La importancia del análisis estructural en los TG de la UV se ratifica cuando se observa la variable periodo. En el periodo 1988-1999 los TG de carácter estructural eran los de mayor presencia alcanzando el 56%, seguidos de los TG de acción social con 25% y en tercer lugar los TG que combinan estructura y acción 19%, es decir, la problematización estructural de la juventud como objeto de estudio era dominante en la década del noventa. Estas tendencias cambian considerablemente en el periodo 2000-2008, ya que los TG que combinan estructura y acción alcanzan un registro del 59%, seguidos de los TG con problemas de investigación de carácter estructural 27% y en último lugar los TG con problemas de investigación de acción social 14%. En el transcurso de la década del 2000, la problematización sociológica de la juventud como objeto de estudio se orientó decididamente por la conciliación de los dos componentes del dilema teórico analizado (Gráfico 4).

Gráfico 4. Dilema teórico estructura/acción en los TG de la UV según periodo



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

3.1.1.2 Dilema teórico consenso y conflicto

Consenso y conflicto en las relaciones sociales es el otro dilema teórico a observar en los trabajos de grado en juventud. El consenso hace referencia a una forma de problematizar el objeto de estudio sociológico que exalta aspectos como cooperación, acuerdo y continuidad en las relaciones sociales, los cuales contribuyen a la estabilidad del orden social (Giddens 2000, 718-719). Por tanto, se define que un TG en juventud es de tipo consensual cuando la problematización sociológica del objeto de estudio se concentra principalmente en el consenso y continuidad del orden social dentro de las relaciones sociales donde los jóvenes son aprehendidos. Ejemplo:

La hipótesis que orientó la investigación se centra en lo siguiente: el acceso a las NTIC e Internet en los colegios de Cali es desigual dadas las dificultades en infraestructura para las instituciones escolares de la mayoría de los estratos de la ciudad y, sumado a ello, los usos reales de los artefactos de las NTIC reproducen prácticas

sociales tradicionales que no explotan la racionalidad de las nuevas tecnologías. Los usos no están enfocados a la satisfacción de necesidades puntuales y al desarrollo de habilidades específicas por lo que resultan poco relevantes y, con ello, las posibilidades transformadoras de estas tecnologías terminan, más bien, legitimando diferencias y problemáticas ya existentes (Chávarro 2004, 5. TG de la UV).

El conflicto como orientación teórica se concentra en las tensiones, divisiones, desigualdades o luchas presentes en múltiples formas de relaciones sociales existentes en la sociedad, que pueden dar lugar a cambios o “desorden” social. Giddens precisa que el conflicto “puede adoptar dos formas. Una se produce cuando hay un choque de intereses entre dos o más individuos o grupos; la otra ocurre cuando personas o colectivos luchan entre sí” (2000, 718-719 y 732). El conflicto es intrínseco a la vida social, por tanto, los TG en juventud se registran como de tipo conflictual cuando el problema a investigar se concentra en el análisis de relaciones sociales donde las tensiones o luchas son su principal rasgo. Ejemplo:

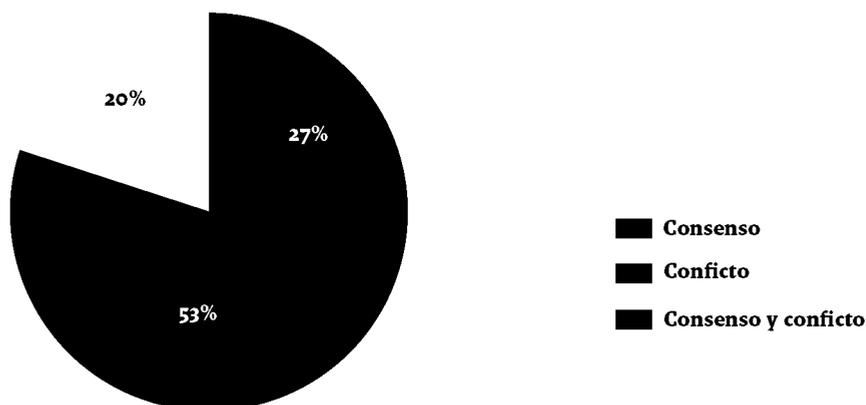
El presente trabajo indaga acerca de las relaciones sociales de exclusión que sufren en la cotidianidad diversos grupos de niñ@s y jóvenes inmersos en tres espacios distintos; estos espacios son la cárcel, la escuela y la calle. Se indaga por las consecuencias que este tipo de relaciones traen consigo y cómo los individuos estudiados generan diversos mecanismos, tanto simbólicos como materiales con el fin de enfrentar las limitaciones impuestas por estructuras, instituciones y otros individuos con el fin de lograr satisfacer en cierta medida sus propias necesidades (Bonilla 2003, *Abstract*. TG de la UN).

La conciliación de los opuestos que conforman el dilema teórico observado es la tercera posibilidad indagada en los TG. La problematización sociológica de la juventud como objeto de estudio puede fundarse en la relación entre el consenso y el conflicto dentro de las relaciones sociales, ya que claramente las dos orientaciones teóricas pueden combinarse en un análisis sociológico (Giddens 2000). Ejemplo:

Este trabajo es un acercamiento a las lógicas cotidianas escolares que configuran día a día un orden social, atravesado invariablemente por el conflicto que deriva tanto en hechos violentos como en claras manifestaciones de convivencia armónica (Paz 2005, 12. TG de la UV).

Al fragmentar los TG se obtiene que el conflicto es el foco dominante a través del cual los estudiantes observan y analizan las relaciones sociales en las que son aprendidos los jóvenes (53%); en segundo lugar se ubican los TG con una problematización sociológica desde el consenso (27%), y en tercer lugar las investigaciones que combinan los dos dilemas teóricos (20%) [Gráfico 5].

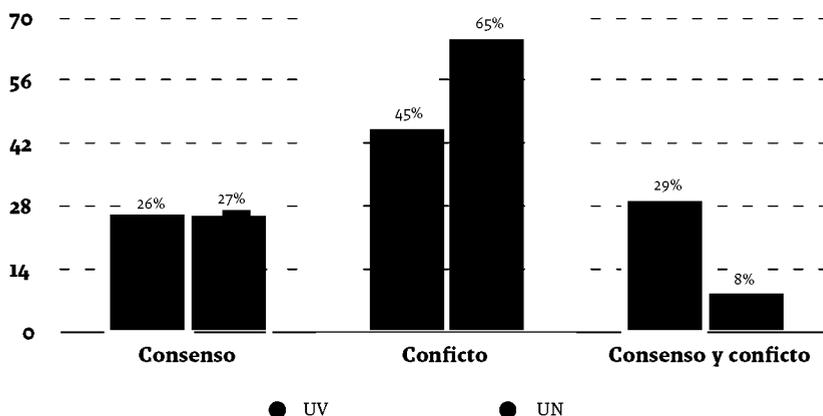
Gráfico 5. Dilema teórico consenso/conflicto en los TG en juventud



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

El conflicto es la orientación teórica dominante en los TG de la UV y UN (45% y 65%, respectivamente) [Gráfico 6]. En la UN se destaca la preferencia del conflicto frente a los otros componentes del dilema teórico, ya que su presencia supera por más del doble porcentual a la categoría consenso (27%) y es ocho veces mayor a la categoría consenso y conflicto (8%). En la UV sobresale el hecho de que la categoría consenso y conflicto ocupa el segundo lugar en la distribución porcentual de la variable (29%), relegando al tercer puesto la categoría consenso (26%). La diferencia del conjunto de TG del plan de estudio de sociología de la UV en relación a su par de la UN se explica parcialmente al observar la información que proporciona el análisis por periodos en los TG de pregrado de la UV.

Gráfico 6. Dilema teórico consenso/conflicto en los TG en juventud según universidad

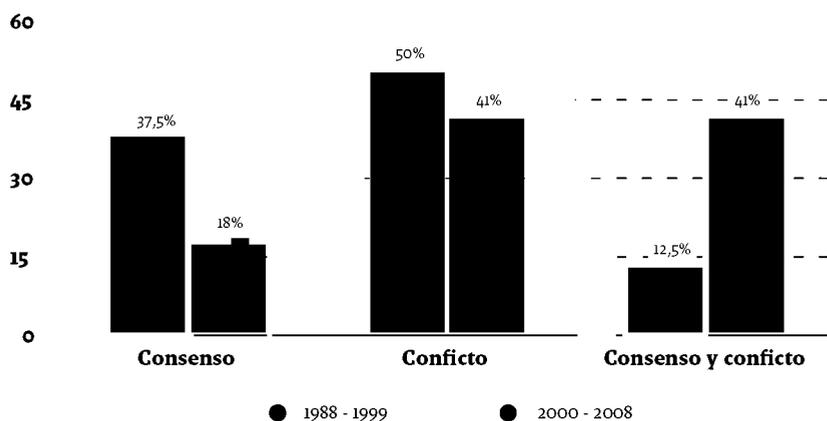


Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

Al segmentar la información por periodo en los TG de pregrado de la UV se descubre que mientras en el primer periodo la mitad de los TG tienen al conflicto como principal orientación teórica en la construcción sociológica del

problema de investigación (50%), seguido de la categoría consenso (37,5%) y por último la categoría que combina los opuestos del dilema teórico (12,5%), en el segundo periodo la categoría consenso y conflicto asciende en este subconjunto de TG hasta alcanzar una presencia del (41%), igualando la proporción que obtiene el conflicto (41%); la orientación teórica consenso sólo alcanza el (18%) en el segundo periodo (Gráfico 7).

Gráfico 7. Dilema teórico consenso/conflicto en los TG en juventud según periodo



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

Los anteriores resultados muestran que el trabajo teórico en los TG observados es activado por los dilemas teóricos con los cuales se problematiza sociológicamente el objeto de estudio, obteniendo orientaciones teóricas de mayor presencia porcentual y otras de poca o nula presencia. Al discriminar los datos a través de las variables de análisis *universidad* y *periodo* se revelan comportamientos interesantes y significativas diferencias en el trabajo con teorías en la práctica investigativa sociológica estudiantil, en resumen:

1. La combinación estructura y acción domina en ambos planes de estudio.
2. La orientación teórica estructural alcanza mejor posicionamiento en la UV que en la UN, mientras que la acción social se posiciona mejor en la UN que en la UV.
3. El conflicto domina en ambos planes de sociología pero se destaca su contundencia en el caso de la UN.
4. La conciliación de los opuestos consenso y conflicto alcanza una presencia más significativa en los TG de la UV que la lograda en los TG de la UN.
5. La conciliación de los opuestos de los dos dilemas teóricos observados es dominante durante el segundo periodo para los TG de pregrado de la UV.

La incidencia de la universidad (plan de estudios) y el periodo sobre las orientaciones teóricas asumidas en los TG se descubre con mayor precisión a través del análisis cuantitativo de las citas de autor encontradas en los TG observados. Las citas de autor son un indicador de la orientación teórica asumida en la investigación porque responden principalmente a la exigencia en la práctica investigativa de recoger la tradición teórica sociológica y de las ciencias sociales, de delimitar y perfilar un tema y problema de investigación, y de fundar teórica y conceptualmente el objeto de estudio. Además, las citas de autor en el documento denotan una relación directa con el plan de estudio, ya que los autores citados son

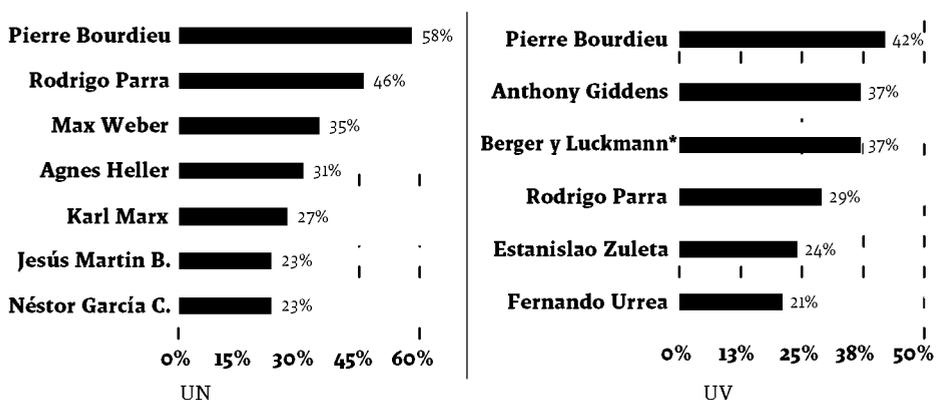
conocidos por los estudiantes a través de las asignaturas cursadas en el proceso de formación sociológica, formación que es histórica y por tanto, cambiante, lo cual se revela en el análisis por periodo en los TG de pregrado de la UV.⁹

Al observar los autores que fueron más citados en los TG (sobre el 20% del total, ver Gráfico 8), se descubren diferentes relaciones entre las orientaciones teóricas de estos autores y la perspectiva dentro del dilema teórico asumido en los TG. La más clara y notoria relación se encuentra en el hecho de que Pierre Bourdieu es el autor más citado en los conjuntos de TG de la UN y UV (58% y 42% respectivamente), y el comportamiento subrayado sobre el dilema teórico estructura/acción en los TG según universidad: la combinación estructura y acción domina en ambos planes de estudio.

La obra del sociólogo Pierre Bourdieu se caracteriza por un consciente esfuerzo en conciliar el análisis estructural y de la acción social, por tanto, apoyarse teórica y conceptualmente en este autor es consecuente con una problematización sociológica de la juventud en la que se concilian las perspectivas del dilema teórico estructura/acción.

En los autores más citados en los TG de la UN se subraya la presencia de Max Weber (35%) y Agnes Heller (31%), representantes destacados de la perspectiva de la acción social que, como mostraron los anteriores resultados, tiene mayor acogida en este plan de estudio que en la U.V.; de otro lado, Agnes Heller y Karl Marx (27%) son representantes destacados de la perspectiva del conflicto en las ciencias sociales, perspectiva que es dominante en la forma de problematizar la juventud como objeto de estudio en los TG de la UN.

Gráfico 8. Autores más citados en los TG de la UN y UV



* Libro *La construcción social de la realidad*. Documento que se revela como significativo en el trabajo sociológico sobre juventud.

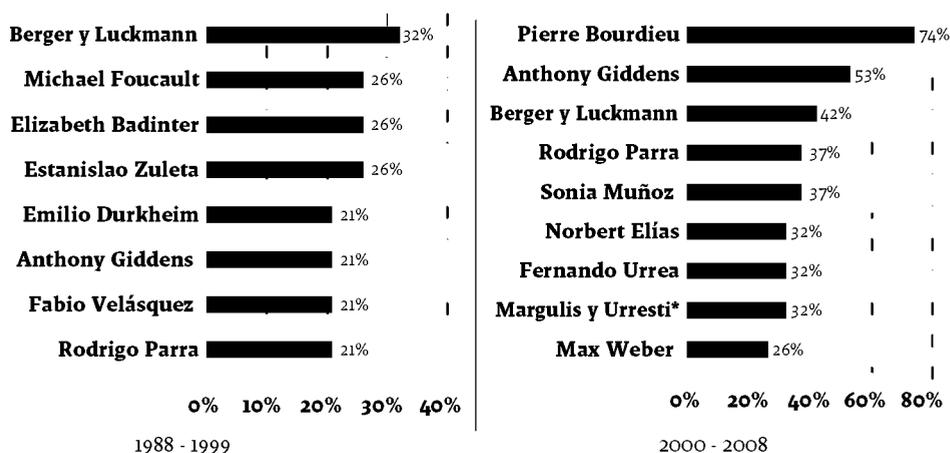
Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

9 Para otorgar mayor peso a la hipótesis explicativa de la incidencia del *plan de estudios* sobre los dilemas teóricos que atraviesan los TG, sería necesario proceder también a un análisis de los programas desarrollados por los docentes durante el tiempo que comprende la investigación y verificar allí las tendencias teóricas que se develan en los temas y autores en los que se apoyaron; sin embargo, ese ejercicio no se ha adelantado y se reconoce la importancia de ello para ahondar en un futuro en este análisis.

Al estudiar el caso de la UV, observando el comportamiento de las citas por periodo (Gráfico 9), se revela cómo el señalado dominio de la perspectiva estructural en el periodo 1988–1999 se corresponde con el hecho que entre los autores más citados en los TG de ese periodo se ubican representantes reconocidos de esa perspectiva: Michel Foucault (26%), Elizabeth Badinter (26%) y Emilio Durkheim (21%)¹⁰.

En segundo lugar, el análisis a los TG ubicados en el periodo (2000-2008) destaca la correspondencia entre la significativa presencia de la combinación de las perspectivas estructura y acción social, y la presencia sobresaliente de autores como Pierre Bourdieu (74%), Anthony Giddens (53%) y Norbert Elias (32%), sociólogos que en el transcurso de las últimas décadas han liderado en las ciencias sociales la combinación de las orientaciones teóricas estructura y acción social.

Gráfico 9. Autores más citados en los TG de la UV según periodo



* Diálogo académico entre estos dos autores referido al análisis de la juventud.

Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

Las anteriores correspondencias entre el análisis del dilema teórico estructura/acción y el análisis de los autores más citados en los TG de pregrado de la UV, indica con claridad que la perspectiva teórica desarrollada en las monografías está relacionada con la formación sociológica impartida dentro de cada periodo por el plan de estudios de sociología de la UV, y que esta formación varió significativamente en el transcurso del tiempo que analiza la investigación, ya que se ha movido de una formación con orientación estructural y del conflicto hacia un enfoque que combina perspectivas teóricas: estructura y acción – consenso y conflicto.

Los datos aunados en este estudio revelan el cambio en la orientación teórica en investigación e indican una posible explicación referida a la incidencia de la formación sociológica en la UV; sin embargo, para alcanzar una interpretación

10 La relevancia de la obra *La construcción social de la realidad*, así como la presencia significativa de autores como R. Parra, J. Martín Barbero, N. García C., entre otros, se analiza en el desarrollo del trabajo de grado del que se desprende este artículo, en relación con la discusión sobre las temáticas de investigación abordadas por los estudiantes (Vélez 2012).

más profunda de este fenómeno se requiere de otros elementos como es el análisis de los programas de curso (temas, bibliografías) y el conocimiento de las orientaciones teóricas e investigativas de los docentes encargados de la formación de sociólogos. El análisis de la práctica docente sobre la formación de la práctica investigativa sociológica debe ser objeto de estudio en próximas investigaciones.

3.2 El trabajo con datos

El siguiente apartado tiene como objetivo describir la lógica y procedimientos desarrollados para producir datos en los trabajos de grado en juventud de los planes de sociología de la UV y UN elaborados entre 1988 y 2008. Para la consecución de ese objetivo se formula un análisis descriptivo de la orientación metodológica, el diseño de investigación y los instrumentos utilizados para el levantamiento de los datos.

Los 64 TG estudiados son investigaciones empíricas (monografías) fundadas tanto en datos primarios (92%) como secundarios (8%). El dato es la principal fuente de información para analizar y describir la dimensión metodológica de la investigación. Camacho y Hernández (1990) demuestran que al analizar el dato es posible revelar información metodológica sobre la forma como fue construido, levantado y procesado, lo que a la vez permite identificar la información que se precisa en este punto de la investigación.

3.2.1 Orientación metodológica

La noción “orientación metodológica” hace referencia a los fundamentos teórico-conceptuales del investigador que lo orientan en la tarea de avanzar sobre sus elucubraciones mentales y lograr contactar, aprehender y confrontarse con “lo real” para interpretarlo sociológicamente. La orientación metodológica del investigador es punto de partida en la construcción de datos y en la definición de la estrategia de investigación e instrumentos de recolección de estos (Sautu 2003).

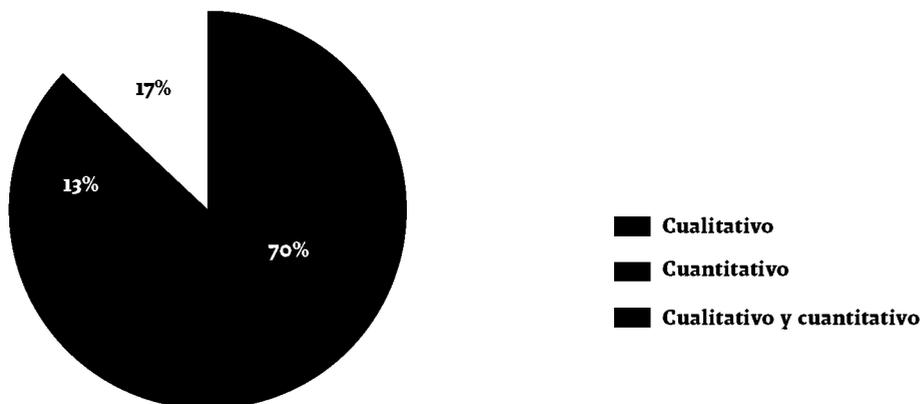
Hay dos enfoques en la construcción de datos: el cualitativo y el cuantitativo. Si el dato es construido para analizar la dimensión cualitativa de la realidad social, es decir, contiene información sobre el sentido o significado en las relaciones sociales, permitiendo aunar elementos para su comprensión, se define como un estudio de orientación metodológica cualitativa. Si el dato ha sido construido para analizar la dimensión cuantitativa de la realidad social, es decir, contiene información para el conteo y medición de las relaciones sociales, permitiendo aunar elementos para establecer regularidades o constantes estadísticamente significativas, se define como un estudio de orientación metodológica cuantitativa (Camacho y Hernández 1990; Sautu 2003).

La investigación sociológica puede orientarse a la combinación de métodos en el proceso de la construcción de datos. Un problema de investigación sociológica puede inducir a un acercamiento y análisis de las relaciones sociales fundado en las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los datos. Por tanto, se indaga la posibilidad de esta alternativa en los TG.

La orientación metodológica cualitativa predomina en los TG en juventud. El 70% de los trabajos de juventud tienen una orientación exclusivamente

cualitativa, mientras el uso de datos cuantitativos sólo llega al 13%. El 17% de los trabajos de grado combina ambos diseños (Gráfico 10).

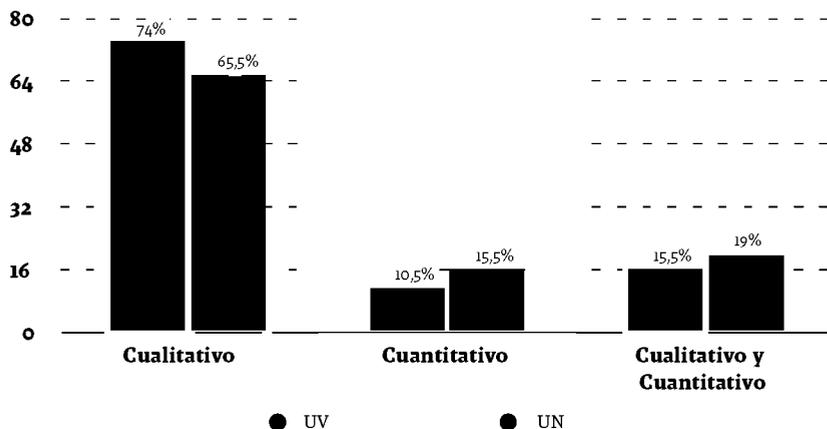
Gráfico 10. Orientación metodológica en TG en Juventud



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

El análisis cualitativo es levemente mayor en los TG de la UV frente a los TG de la UN (74% y 65,5% respectivamente). En la UN los análisis cuantitativos y los que combinan metodologías alcanzan una presencia de 15,5% y 19% respectivamente, ubicándose levemente por encima al registro obtenido en los TG de la UV (10,5% y 15,5% respectivamente) [Gráfico 11].

Gráfico 11. Orientación metodológica en los TG según universidad

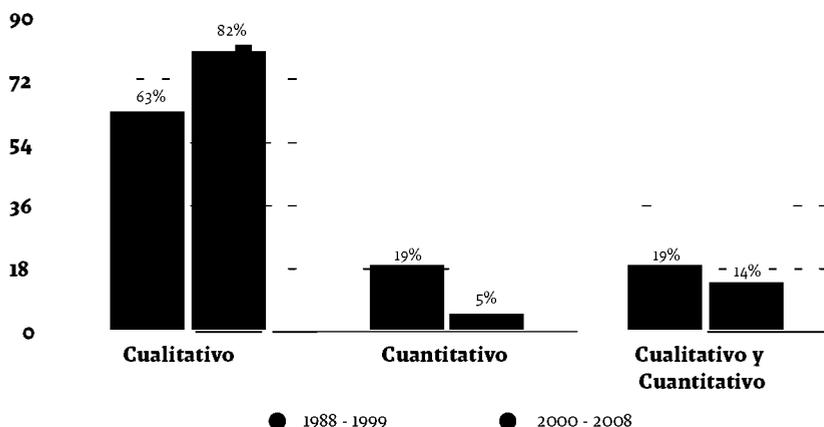


Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

La variable periodo en los TG de pregrado de la UV se destaca porque revela que entre el primer y segundo periodo ha crecido el predominio de los estudios cualitativos: 63% a 82%, en detrimento de los estudios cuantitativos: 19% a 5% (Gráfico 12). Es importante preguntarse si el comportamiento de esta variable obedece exclusivamente a los temas de juventud o es un comportamiento

generalizado en los TG que han realizado los estudiantes del plan de estudio de sociología de la UV en el segundo periodo.

Gráfico 12. Orientación metodológica en TG en juventud según periodo



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

3.2.2 Diseño de investigación

El “diseño de investigación” se entiende como una serie de procedimientos lógicos que el investigador desarrolla en función de los datos a construir, producir y analizar, y que se han derivado del problema a investigar sociológicamente. El diseño de investigación es el plan que elabora el investigador para trabajar con los datos que precisa su trabajo. Los cuatro principales diseños de investigación son etnográfico, documental, sondeo y datos agregados.

Camacho y Hernández (1990) logran establecer la presencia de los diseños de investigación en un conjunto de trabajos a partir de una serie de indicadores: características del dato, técnicas de obtención, relaciones entre investigador e investigado, medición e inferencia (Tabla 1). En el desarrollo de esta investigación se asumen los aportes de Camacho y Hernández para establecer el diseño de investigación en aquellos TG donde el autor no la enuncia¹¹.

11 Una estrategia de investigación sociológica puede apoyarse en dos o incluso tres diseños de investigación, en función de las demandas de su objeto de estudio y problema de investigación; por tanto, la definición de un diseño de investigación como *principal* dentro de un TG está fundado en dos de los indicadores establecidos por Camacho y Hernández: características del dato y técnicas de obtención. Cuando en un TG se establece que los datos en los que se funda el análisis y las conclusiones tienen ciertas características y han sido obtenidos mayoritariamente a través de cierta técnica, entonces se alcanzan los elementos para determinar el principal diseño de investigación.

Tabla 1. Caracterización de los diseños de investigación en sociología

	Diseño etnográfico	Diseño de sondeo	Diseño de agregados	Diseño documental
Características del dato	El investigador construye sus datos a partir fundamentalmente de la observación, oralidad y verbalidad.	El investigador procede mediante selecciones sobre muestras representativas de un universo conocido, y contando con datos también orales, pero que, a diferencia de los anteriores, se obtienen con el uso de preguntas previamente diseñadas y eventualmente con una oferta de alternativas de respuestas.	La materia prima de la información en diseño de agregados se obtiene a partir de estadísticas previamente consolidadas.	La materia prima de la información en diseño documental se obtiene a partir de documentos escritos.
Técnicas de obtención	El investigador etnógrafo se mueve en un continuo que puede ir desde la observación pasiva hasta la llamada Investigación-Acción-Participativa (IAP), pasando por la simple observación participante e incluyendo las entrevistas abiertas o focalizadas, o los foros de producción y dilucidación de elementos colectivamente generados.	El investigador procede mediante la utilización de formularios o cuestionarios pre-elaborados que establecen los rangos de interrogación-respuesta del informante.	El diseño de agregados implica la construcción de medidas estadísticas que tienden a compactar la información, como tasas, promedios o índices, y cuando le es posible y necesario, el investigador tiene que realizar él mismo la desagregación.	En diseño documental los análisis lingüísticos, semánticos, de contenido (cualitativos o cuantitativos) se pueden combinar con aquellas técnicas tanto de la historia económica como de las perspectivas de la historia de las "mentalidades", entre otras.
Relaciones investigador-investigado	En el diseño etnográfico las relaciones personales son claves; sin embargo, en la observación pasiva pueden ser virtualmente inexistentes, mientras que se convierten en importante ingrediente en la observación participante y son esenciales en la IAP, en la que la relación sujeto-objeto se transforma radicalmente en una relación sujeto-sujeto. De esta transformación, no sólo metodológica sino ética, depende la posibilidad de la investigación.	En la encuesta no hay relación personal e íntima, por cuanto el informante es seleccionado al azar, la relación es temporalmente reducida y las personalidades se expresan solamente en la inmediatez y limitación de llenado del formulario. Es más, usualmente el propio investigador no realiza directamente la encuesta, de modo que no es preciso siquiera que se relacione físicamente con los informantes.	En el diseño de agregados no hay relaciones personales que a partir de una calidad de la interacción alteren los datos.	En el diseño documental no hay relaciones personales que a partir de una calidad de la interacción alteren los datos.

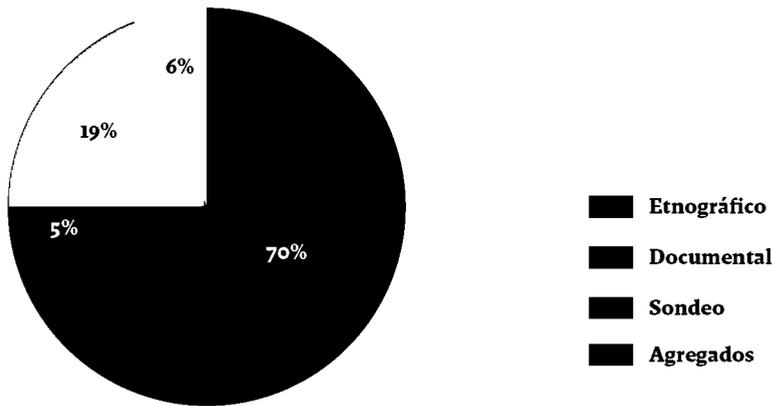
	Diseño etnográfico	Diseño de sondeo	Diseño de agregados	Diseño documental
Medición	El diseño etnográfico es fundamentalmente descriptivo, en él predominan las dimensiones cualitativas de la información sobre las cuantitativas.	En la encuesta, la agregación de datos individuales constituye la base de la cuantificación y medición.	En agregados la dimensión cuantitativa es la base.	En los procedimientos documentales esta es variable, de acuerdo con propósitos investigativos y las técnicas propias de los enfoques utilizados.
Inferencia	La disímil calidad de la información que se obtiene a partir de los procedimientos etnográficos, la no exigencia de una cantidad determinada de casos para efectos de proyecciones hacia universos, hace particularmente difícil la inferencia. Un recurso fundamental ha consistido en la elaboración de elementos típicos, tanto de personas como de situaciones. Se entiende que esta tipicidad consiste en la condensación de rasgos sintéticos, dominantes y generales de lo investigado.	La encuesta procede con reglas de inferencia estadística que deben garantizar la representatividad de la muestra a fin de estimar parámetros del universo y homogenizar la información, haciendo caso omiso de los rasgos específicos de los individuos interrogados.	El diseño de agregados infiere a partir de reglas estadísticas.	Los diseños documentales dependerán de los enfoques cualitativos o cuantitativos, en cuyos casos recurren a los procedimientos de los diseños etnográficos o de encuesta.

Fuente: elaboración propia con base a los aportes de Camacho y Hernández (1990).

El diseño etnográfico es el principal diseño de investigación en los TG observados (70%), en segundo lugar se ubica el diseño de sondeo (19%), en tercer y cuarto lugar están los diseños de agregados y documental al alcanzar una participación porcentual de 6% y 5% respectivamente (Gráfico 13). El predominio de la orientación metodológica cualitativa para la construcción de datos en los TG, se corresponde con el hecho de que el diseño etnográfico es el principal método para producir y analizar datos¹².

12 Escobar (2004) observa en un conjunto de estudios reunidos para elaborar el *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia*, la preeminencia de técnicas etnográficas como la observación participante, la entrevista etnográfica y los grupos focales, que le permite señalar la existencia en estos de una "Pulsión etnográfica... como si se diera un proceso de naturalización de una dependencia sujeto-método (a cada joven su etnografía)" (2004, 217).

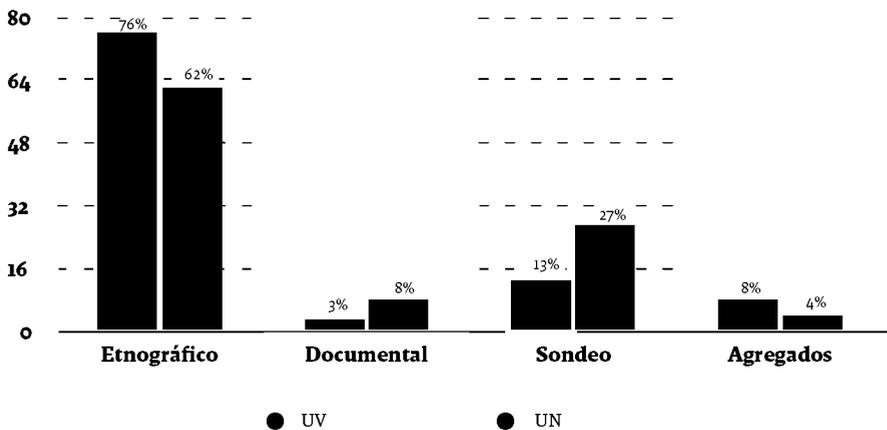
Gráfico 13. Diseño de investigación en TG en juventud



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

El análisis segmentado según universidad revela que el diseño etnográfico alcanza mayor presencia en los TG de la UV (76%) frente a los TG de la UN (62%). En esta variable se destaca la presencia diferenciada del diseño de sondeo por universidad, ya que mientras en la UV sólo uno de cada diez TG presenta este diseño como central en el proceso de investigación, en la UN alcanza una presencia de tres por cada diez TG (Gráfico 14).

Gráfico 14. Diseño de investigación en TG en juventud según universidad

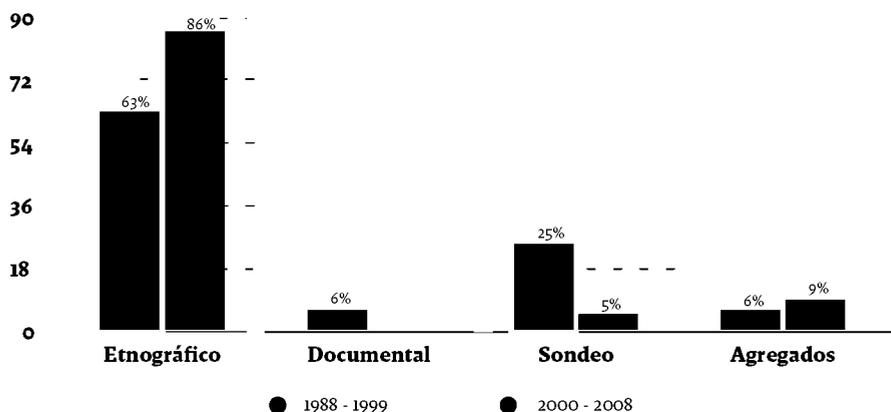


Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

El predominio del diseño etnográfico en la UV se ratifica a través del análisis por periodo (Gráfico 15). El diseño etnográfico asciende en el segundo periodo (de 63% a 86%) mientras que descienden los TG con sondeo como principal

diseño de investigación (de 25% a 5%). Se concluye que la investigación cualitativa fundada en el diseño etnográfico se impone en la última década dentro de la práctica investigativa sociológica de los estudiantes de la UV.

Gráfico 15. Diseño de investigación en TG en juventud de la UV según periodo



Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

3.2.3 Técnicas de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos más utilizadas en los TG son la entrevista y la observación con diario de campo, presentes en el 80% y 52% de los TG respectivamente. Las técnicas de menor uso son los datos estadísticos (oficiales o privados) 16% y el grupo de discusión focal 8% (Tabla 2).

Se subraya la encuesta en los TG de la UN, ya que proporcionalmente su presencia es el doble en relación a los TG de la UV: 35% y 16% respectivamente. Este dato constata que el diseño de sondeo ha alcanzado mayor grado de significación dentro de la construcción de la juventud como objeto de estudio en los TG de la UN (Tabla 2)¹³.

En resumen, los datos muestran que la orientación metodológica cualitativa, el diseño etnográfico y las técnicas de recolección de datos: Entrevista y observación, constituyen el principal contenido de la dimensión metodológica dentro de la práctica investigativa sociológica universitaria-estudiantil sobre juventud. Esta tendencia cualitativa y etnográfica es constante e independiente de la forma como se procesen los datos: Universidad o periodo en los TG de pregrado de la UV¹⁴.

13 Por economía de espacio, nos abstenemos de presentar los cuadros referentes a las herramientas de recolección de datos según periodo en los TG de pregrado de la UV, ya que la información que suministran se diferencia muy poco de lo presentado en la Tabla 2.

14 Se concuerda con Escobar (2004) que la "pulsión etnográfica" observada en las investigaciones que asumen la juventud como objeto de estudio, no permite descubrir las posibilidades que proporcionan las otras estrategias y herramientas de investigación, que en relación con la multiplicidad de problemáticas sociológicas construidas se podrían revelar como de mayor pertinencia.

Tabla 2. Herramientas de recolección de datos en TG en juventud según universidad

Universidad Herramientas	UV				UN				Total					
	Si		No		Si		No		Si		No		n	%
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
Entrevista	32	84,2	6	15,8	17	65,4	9	34,6	51	79,7	13	20,3	64	100
Observación con diario de campo	23	60,5	15	39,5	10	38,5	16	61,5	33	51,6	31	48,4	64	100
Grupo de discusión focal	1	2,6	37	97,4	4	15,4	22	84,6	5	7,8	59	92,2	64	100
Historias de vida-relatos biográficos	10	26,3	28	73,7	3	11,5	23	88,5	13	20,3	51	79,7	64	100
Análisis a documentos	11	28,9	27	71,1	6	23,1	20	76,9	17	26,6	47	73,4	64	100
Encuesta	6	15,8	32	84,2	9	34,6	17	65,4	15	23,4	49	76,6	64	100
Datos estadísticos	7	18,4	31	81,6	3	11,5	23	88,5	10	15,6	54	84,4	64	100
Otra herramienta	2	5,3	36	94,7	9	34,6	17	65,4	11	17,2	53	82,8	64	100

Fuente: elaboración propia con base en ficha analítica 2009.

La información recolectada en la investigación permite describir la tendencia cualitativa y etnográfica de los TG observados, pero aporta pocos elementos para alcanzar una explicación del fenómeno; por tanto, la pregunta sobre las causas de ese predominio en los TG está abierta. En entrevistas con profesores del plan de estudio de sociología de la UV sobre este resultado de la investigación, se logra derivar una hipótesis explicativa: la orientación metodológica cualitativa, el diseño etnográfico y la técnica de entrevista no sólo son predominantes en los TG que abordan el tema juventud, sino también en la mayoría de TG que desarrollan los estudiantes para aspirar al título de sociólogo, es decir, que lo observado es una tendencia general en el quehacer investigativo sociológico estudiantil.

En futuras investigaciones sería importante observar la incidencia que tiene el proceso de enseñanza en el área de metodología: volumen y calidad de la formación cualitativa y cuantitativa y, de otro lado, la incidencia que tiene el estudiante como sujeto *que decide* analizar la dimensión cualitativa o cuantitativa del objeto que propone investigar, es decir, la valoración que otorga el estudiante a las dos dimensiones de análisis de la sociedad.

4. Conclusiones

Las anteriores páginas describen la práctica investigativa sociológica estudiantil con relación al quehacer con teorías y datos frente al tema juventud. La descripción expuesta tiene una orientación teórica estructural al fundarse en los referentes institución educativa (universidad) y año de aprobación de los TG (periodo).

Es claro que en la práctica investigativa sociológica se articulan elementos tanto de carácter estructural como subjetivo. Sin embargo, se precisa que el aporte al re-conocimiento de esta práctica es de carácter estructural y que aún es

necesario emprender investigaciones que involucren nuevas dimensiones desde este enfoque que enriquezcan el objeto de estudio, tales como género, formación académica del estudiante y su condición socioeconómica, al igual que investigaciones que enriquezcan estos análisis abordando la dimensión subjetiva del autor de la práctica, explorando las trayectorias biográficas para visualizar las experiencias académicas y no académicas que intervienen en la configuración de ésta, entre otros aspectos.

En relación con el enfoque aquí presentado, se subraya que las variables de análisis elegidas para la descripción de los datos construidos responden a la hipótesis de que el centro de formación profesional como el periodo de aprobación de los TG inciden en el desarrollo de la práctica investigativa estudiantil. Los resultados anteriormente expuestos descubren que la variable universidad incide muy tenuemente en el trabajo teórico y metodológico desplegado en la práctica investigativa sociológica estudiantil, mientras que la variable periodo en los TG de la UV sí la afecta intensamente según las perspectivas observadas.

Los TG en juventud de la UV y UN se construyeron sobre la base de teorías sociológicas y de las Ciencias sociales, y de datos cualitativos y cuantitativos. En ambos casos no se descubren TG en juventud que respondan exclusivamente a una elaboración teórica o a una presentación de datos y resultados de análisis de datos. Teoría y datos se revelan como herramientas y no como fines en el desarrollo de la investigación sociológica estudiantil. La sociología definida como práctica investigativa es componente nodal en las culturas académicas de los planes de estudios de sociología observados.

La institucionalización de la sociología definida como práctica investigativa en los planes de estudios sociológicos señala procesos históricos construidos por agentes en contextos singulares (comunidades académicas). La estructura de los pensum, su contenido y reformas revelan las particularidades de los procesos de institucionalización señalados¹⁵.

Aunque los planes de estudios de sociología comprenden comunidades académicas particulares y desarrollan currículos diferentes en la estructura y asignaturas que los componen, esta investigación revela que la práctica investigativa sociológica estudiantil en juventud sólo es levemente afectada por estas circunstancias: en ambas universidades la orientación teórica del conflicto es dominante, al igual que la orientación teórica que combina las perspectivas estructura y acción; Pierre Bourdieu es el autor más citado; el análisis cualitativo, la estrategia de investigación etnográfica y la entrevista son componentes predominantes en el plano metodológico.

El factor institucional no modifica sustantivamente la práctica investigativa de los estudiantes en el ejercicio del trabajo de grado. Este comportamiento se podría interpretar como resultado de que la práctica investigativa sociológica estudiantil está influenciada por tendencias disciplinares y no por efectos locales de las comunidades académicas, tendencias disciplinares que arriban a los estudiantes a través del proceso de formación.

15 El análisis histórico-comparativo de los currículos en los dos planes de estudios sociológicos observados revela significativas diferencias; por ejemplo, en el volumen de asignaturas que componen las áreas de teoría y metodología. Mayor información, ver Vélez (2012).

El trabajo de grado es la puerta de ingreso a la comunidad disciplinar de la sociología y no a una comunidad académica particular. Directores y evaluadores del TG son representantes de la comunidad disciplinar sociológica, la cual confía en que logren determinar si el estudiante posee los conocimientos (clásicos, modernos y contemporáneos) y destrezas necesarias para ser reconocido socialmente como un par. La sociología como práctica investigativa es una construcción del campo disciplinar.

La sentencia anterior implica que estas tendencias también estarían presentes (incidiendo) en la forma y contenido de las prácticas docentes e investigativas del cuerpo de profesores en cada universidad. Sin embargo, las reflexiones y resultados aquí presentados sólo alimentan la necesidad de seguir ahondando en esta veta de investigación sobre la práctica investigativa sociológica en Colombia.

Con relación al comportamiento descrito a través de la variable periodo en los TG de la UV, se destacan los cambios tanto en el plano teórico como metodológico. La problematización sociológica de la juventud cambia de una orientación estructural y del conflicto dominante en la década del noventa hacia la combinación de perspectivas teóricas en la década del 2000: estructura y acción y consenso y conflicto. El quehacer metodológico en la construcción, procesamiento y análisis de los datos tiene una orientación cualitativa y etnográfica definida que se ha acentuado con el transcurrir del tiempo.

Una interpretación plausible en cuanto a lo señalado en el plano teórico se encuentra en la convergencia entre la tendencia en el análisis sociológico contemporáneo de conciliar los opuestos en los dilemas teóricos que atraviesan la disciplina (Ritzer 1993), y los procesos de enriquecimiento en conocimientos (teorías, autores, temáticas) y nuevas experiencias académicas e investigativas de los profesores vinculados al programa. El cuerpo docente de sociología de la UV constituye una comunidad académica local en interacción con el devenir nacional e internacional de la disciplina y el campo de las ciencias sociales. El trabajo de grado en pregrado sería una consecuencia de estos acontecimientos.

La marcada orientación cualitativa y etnográfica en la práctica investigativa sociológica estudiantil en el tema juventud es un fenómeno que, al parecer, no se circunscribe exclusivamente a esta temática ni a este centro de formación sociológica. Así lo indican, de un lado, las observaciones señaladas por parte de docentes quienes advierten este comportamiento en las otras temáticas abordadas por los estudiantes a través de la monografía, y de otro lado, a través del ejercicio de compilación de investigación sobre juventud en Colombia liderado por Escobar (2004) donde se señala una “pulsión etnográfica” en el quehacer investigativo social. El análisis cualitativo-etnográfico sería una tendencia multi-temática y nacional que demandaría un ejercicio de autoanálisis sobre sus desarrollos (dado el volumen) y pertinencia (dada su preferencia) en el campo de las ciencias sociales en el país.

Se finaliza subrayando que la práctica investigativa sociológica es un objeto de estudio que reclama de la sociología colombiana mayores esfuerzos de carácter investigativo; por tanto, se anima a los planes de formación sociológica a mantener una actitud histórico-crítica frente a este componente nodal de la disciplina.

Referencias bibliográficas

- Bonilla, Camilo. *Un acercamiento comparativo a la subcultura de grupos de niños y jóvenes marginados y excluidos*. Trabajo de grado para optar por el título de sociólogo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Bourdieu, Pierre. *Cuestiones de sociología*. Madrid: Editorial Istmo, 2000.
- _____, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron. *El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológico*. México: Editorial Siglo XXI, 2008.
- Camacho, Álvaro, y Jorge Hernández. «Qué sabemos, qué no sabemos y por qué: un intento de evaluación de la investigación sociológica en Colombia en la década de los ochenta». *Documento de trabajo* No. 3. Cali: Universidad del Valle, 1990. Último acceso 13 de agosto de 2011, <http://socioeconomia.univalle.edu.co/nuevo/public/index.php?seccion=CIDSE&ver=PUBLICACIONES&publicacion=DOCUMENTOS>
- Carlino, Paula. «Culturas académicas contrastantes en Australia, EE.UU. y Argentina: representaciones y prácticas sobre la escritura y sobre la supervisión de tesis en el grado y el posgrado universitarios». En Reunión Internacional *Mente y cultura: cambios representacionales en el aprendizaje*. Universidad Nacional del Comahue 11, 12 y 13 de febrero de 2004.
- Cea D' Ancona, María. *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Ed. Síntesis, 1996.
- De la Garza, Enrique. «¿Hacia dónde va la teoría social?». En: *Tratado latinoamericano de sociología*, por Enrique De la Garza (Coord.), 19-38. México: Editorial Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, 2006.
- Chávarro, Luis. *Acceso escolar y usos sociales de artefactos de las nuevas tecnologías de información y comunicación en Cali*. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en sociología. Cali: Universidad del Valle, 2004.
- Escobar, Manuel, et al. *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985-2003*. Bogotá: Departamento de investigaciones DIUC, Universidad Central, 2004.
- Giddens, Anthony. *Sociología*. España: Editorial Alianza, 2000.
- Gómez, Yuri; Javier Guerrero, Simón Cepeda y Camilo Bacca. «Sobre “clásicos” y escuelas de pensamiento en la Revista Colombiana de Sociología: investigación formativa desde el aula de clase». *Revista colombiana de sociología*. Vol. 32, No. 1, 2009: 11-42. Último acceso 03 de junio de 2012, <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/recs/issue/view/1201>
- Hernández, Carlos. *Música y cultura electrónica un acercamiento socio estético a las culturas juveniles y los estilos de la calle su comportamiento y significación en la ciudad*. Trabajo de grado para optar por el título de sociólogo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Mills, C. Wright. *La imaginación sociológica*. México: FCE, 2005.
- Mira, Mónica. *Transformación del habitus de seis jóvenes a partir de la interacción con el turista argentino y la televisión en la localidad de la Barra (Uruguay)*. Trabajo de grado para optar por el título de sociólogo. Cali: Universidad del Valle, 2004.

- Paz, Ana. *Individuación, conflicto y mediación en el orden escolar*. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en sociología. Cali: Universidad del Valle, 2005.
- Pérez, Nuria. «La bibliografía, bibliometría y las ciencias afines». *ACIMED*, Vol. 10, No.3, 2002: 1-2. Ciudad de la Habana mayo-junio 2002. Último acceso 15 de noviembre de 2010, <http://eprints.rclis.org/5141/1/bibliografia.pdf>
- Prieto, Astrid y Mariela Castillo. *Socialización familiar, concepciones de género y sexualidad en adolescencia*. Trabajo de grado para optar por el título de sociólogo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993.
- Ritzer, George. *Teoría sociológica contemporánea*. México: McGraw-Hill, 1993.
- Sautu, Ruth. *Todo es teoría*. Buenos Aires: Editorial Lumiere, 2003.
- Vélez, Andrés. *Práctica investigativa sobre juventud en sociología: los trabajos de grado de las universidades Nacional y del Valle (1988-2008)*. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en sociología. Cali: Universidad del Valle, 2012.

Análisis de la relación entre género y sexualidad a partir del estudio de la nueva división internacional del trabajo femenino¹

Analysis of the Relationship Between Gender and Sexuality Starting from the Study of the New International Division of Women's Work

Análise da relação entre gênero e sexualidade, a partir do estudo da nova divisão internacional do trabalho feminino

Teodora Hurtado Saa²

Docente e investigadora de la Universidad de Guanajuato, Guanajuato-México
teodorahurtado@yahoo.es

Recibido: 07.02.13
Aprobado: 22.04.14

-
- 1 Este artículo forma parte de la tesis doctoral titulada: "Mujeres, negras e inmigrantes construyendo la ocupación de "proveedoras" de servicios afectivos y "vendedoras" de bienes erótico-amorosos en los espacios transnacionales", del Doctorado en Estudios Sociales, con especialidad en Estudios Laborales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede académica de Iztapalapa.
 - 2 Doctorado en Estudios Sociales, con especialidad en la línea de Estudios Laborales.

Resumen

Este artículo aborda la complejidad teórica que subyace tras el análisis de las relaciones sociales de género y sexualidad. Intentamos poner en discusión diversos enfoques metodológicos, modelos analíticos y paradigmas teóricos que estudian el tema. En particular, nos enfocamos en la perspectiva de la interseccionalidad que analiza el género y la sexualidad como un sistema de relaciones sociales en interacción con otros sistemas de relaciones como los de clase, etnia/raza, condición migratoria, orientación sexual e incluso con las categorías socio-ocupacionales. Desde la complejidad de estos sistemas de relaciones abordamos la reciente y controvertida división internacional del trabajo femenino y su vínculo con el mercado transnacional del sexo.

Palabras clave: Interseccionalidad, Relaciones de Sexo-Género, Mercados de Trabajos Sexualizados, Etnicidad/Racialidad.

Abstract

This article deals with the theoretical complexity underlying the social relation analysis on genre and sexuality. We suggest debating diverse methodological approaches, analytical models, and theoretical paradigms which study the topic. Particularly, we focused on the intersectionality perspective, which analyzes genre and sexuality as a social relationship system at interplay with other systems of relationships as the ethnic/race kind, migratory condition, sexual orientation, and even with the socio-occupational categories. From the complexity of these relationship systems we approach the recent and controversial international division of women's work and its link with the transnational sex market.

Keywords: Intersectionality, Relations of Sex/Gender, Sex Job Markets, Ethnicity/Race.

Resumo

Este artigo aborda a complexidade teórica que subjaz na análise das relações sociais de gênero e sexualidade. Temos a intenção de colocar em discussão várias abordagens metodológicas, modelos e paradigmas teóricos que estudam o tema. Particularmente, vamos concentrar na perspectiva da interseccionalidade como um sistema de relações sociais, em interação com outros sistemas, entre os quais estão as relações de classe, a raça/etnia, a condição migratória, a orientação sexual, e inclusive as categorias sócio-ocupacionais. Desde a complexidade de estes sistemas de relações, aproximamo-nos a recentes controvérsias da divisão internacional do trabalho feminino e da sua vinculação com o mercado transnacional do sexo.

Palavras-chave: Interseccionalidade, Relações de Sexo-Gênero, Mercado de Trabalho Sexualizados, Etnia/Racialidade.

Introducción

Los procedimientos para la afiliación e incorporación de los hombres y de las mujeres a los distintos mercados de trabajo se apoyan en construcciones históricas y asimétricas de las diferencias biológicas por sexo, pero también en las diferencias étnicas/raciales y de clase (Arbaiza 2001; Benería 2003; Kergoat 2003; Dunezat 2007). Ello significa que la inscripción al mercado laboral no se define en abstracto; no es una elección individual, ahistórica, imparcial y desprovista de significados; al contrario, la inscripción de los sujetos al mercado laboral y la posición que ocupan en él es el resultado de la estrecha relación existente entre la división sexual del trabajo y las relaciones sociales de género, clase, etnia/raza (Pfefferkorn 2007). Un vínculo desde el cual se organiza el acceso al empleo, se reglamenta la relación capital/trabajo y se le otorga, objetiva y subjetivamente, significado al ejercicio de la ocupación (De la Garza 2000a, 2000b y 2008; De la Garza *et al.* 2008; Rodríguez y De la Garza 2010).

Para Kergoat (2003) se trata de relaciones sociales de poder y dominación que se basan en el principio de desigualdad y jerarquía entre hombres y mujeres, de acuerdo a patrones de diferenciación sexo-género que la sociedad funda, pero también de etnia/raza y clase, entre otras categorías, siendo en el trabajo en su sentido amplio donde particularmente se pone en juego este ordenamiento y donde, de manera más concreta, podemos observar esta diferenciación. Sin embargo, es recientemente cuando el concepto de relaciones sociales incursiona como perspectiva explicativa para analizar las diferencias sexo-género y la división social del trabajo, entre otros fenómenos, ya que tradicionalmente esta categoría había sido usada para referirnos a las relaciones sociales de producción, en particular al antagonismo existente entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, como fue concebido por Marx.

Kergoat (2003), Zarifian (2003), Batthyány (2004) y Pfefferkorn (2007) establecen que las relaciones sociales de género y la división sexual del trabajo desde la óptica marxista le otorgan a las mujeres una posición social específica, una condición dominada desde la cual ellas contribuyen a reproducir la fuerza laboral, pero no son consideradas como parte del proceso productivo o las ocupaciones que realizan poseen menor valor agregado. Kergoat (2003) reconoce esta realidad y añade que las funciones con alto valor social son consideradas como actividades masculinas y las de carácter reproductivo como femeninas; así, la división social del trabajo se halla regida por dos principios organizadores: el principio de separación que determina la existencia de trabajos para hombres y trabajos para mujeres, y el principio de jerarquización, desde el cual el trabajo masculino es más valorado y mejor remunerado que el femenino, y si este modelo de organización social se ha vuelto hegemónico es porque las relaciones de género han estado entrelazadas a las relaciones sociales de producción.

Kergoat (2003) argumenta que determinadas relaciones sociales dominan cuando funcionan al mismo tiempo como relaciones de producción; es decir, como marco y soporte social del proceso material de apropiación de la naturaleza. Eso significa que las conexiones entre relaciones de género y relaciones sociales de producción son insolubles, provocando que el trabajo y quienes lo realizan sean valorados desde su vinculación con el capital, o desde la posición que ocupan en

la relación producción/trabajo. Pero, dado que las mujeres han estado marginalmente incluidas al proceso productivo, para ellas el trabajo tiene doble connotación, a la vez que instrumento para su dominación es medio para su emancipación. Por ello, pese a que continúan manteniendo una posición subordinada, es debido al trabajo remunerado que las mujeres han podido romper algunas de las barreras que limitan su derecho a la equidad (Pfefferkorn 2007).

En este sentido, el concepto de relaciones sociales ha venido a reavivar la reflexión de las últimas décadas, replanteando que la subordinación de las mujeres es producto del modelo de organización social tanto de lo femenino como de lo masculino, de la jerarquización de las funciones y de la ubicación desigual de las mujeres con relación a los hombres en la escala de valores social e históricamente construida (Scott 1986). Por lo tanto, desde una perspectiva analítica de las relaciones sociales de género, la información sobre las mujeres está relacionada con la información sobre los hombres y sobre las acciones simbólicas e intersubjetivas que definen las diferencias de sexo-género, en una sociedad que fabrica las ideas de lo que “deben ser” los varones y las mujeres, en tanto que los individuos recrean este orden simbólico (Batthyány 2004, 26). De esta manera, para aterrizar nuestra reflexión sobre el género y la sexualidad hay que entender las relaciones sociales, ya que estas crean y recrean el orden simbólico, desde el cual la cultura rotula a los seres humanos con el género, la clase, la raza, etc.

No obstante, Kergoat (2003) llama la atención de los analistas y manifiesta que el hablar únicamente de relaciones sociales de sexo conlleva un riesgo de solipsismo; es decir, que el investigador corre el peligro de erigir un edificio conceptual aislado dentro del paisaje sociológico, al no dar cuenta de la coexistencia de otras relaciones sociales que, junto al sexo-género, entretejen la trama de la sociedad e impulsan su dinámica. De acuerdo con Scott (1986), Kergoat (2003), Batthyány (2004) y Pfefferkorn (2007), el problema está en centrarnos en el género y en la clase obviando el peso específico de la dimensión simbólica e intervención de otras relaciones sociales: de etnia/raza, sexualidad, condición migratoria, entre otras dimensiones o categorías que, desde la argumentación de Elson (2010), contribuyen a configurar los antagonismos y las desigualdades entre hombres y mujeres.

1. Interseccionalidad de género, clase, etnia/raza y sexo

La introducción de la noción de género en el análisis de lo social ha originado una serie de rupturas epistemológicas, al colocar en escena el principio de multiplicidad de elementos para referirnos a la pluralidad de factores que configuran la identidad del sujeto, considerando que la condición de género será experimentada de manera particular de acuerdo con la pertenencia étnica, la clase, la edad, el sexo, la orientación sexual, etc. Esto ha permitido que observemos a los sujetos sociales no solo desde su perfil de sexo-género, sino también desde la multiplicidad de elementos que simultáneamente los definen, moldean y determinan su condición de sujeto socio-laboral. En esa dirección, Jeanine Anderson (1985) y Karina Batthyány (2004) plantean que un concepto importante para comprender la multiplicidad de factores que determinan las relaciones

sociales de género es el de sistema, ya que uno de los principios fundamentales de las relaciones sociales es que no se limitan exclusivamente a las diferencias de sexo-género, sino que se encuentran articuladas a una serie de factores que en conjunto integran múltiples relaciones y complejos sistemas sociales (Goffman 1977).

Como lo define Jeannine Anderson (1985), un sistema social es un conjunto de elementos simbólicos, objetivos, subjetivos, prácticos y de discursos, entre otros aspectos socialmente relacionados entre sí, que interactúan de manera simultánea para configurar el orden social. En ese sentido, los sistemas sociales de género se conjugan a otros sistemas de clase, raza, etnia, sexualidad, etc., para organizar y jerarquizar dentro de un contexto sociocultural determinado las relaciones sociales y la división sexual del trabajo. Una condición que, tanto objetiva como subjetivamente, incide en el acceso diferencial y desigual de las mujeres y de los hombres al mercado laboral y a los recursos.

Curiel (2008) y Wade, Urrea y Viveros (2008) determinan que hasta hace algunas décadas los estudios socio-antropológicos contemporáneos trabajaban el género, la clase y la raza en forma separada, o articulando de manera parcial algunas categorías con otras como género y clase, raza y género o clase y raza. Sin embargo, hace relativamente poco ha resurgido la preocupación por la articulación entre las relaciones sociales de género y clase con otros sistemas de interacciones, adicionando un componente fundamental como lo es la relación del género y la clase con la raza, el sexo y la sexualidad, contribución hecha por las feministas, en particular por el llamado feminismo negro (el *black feminism*) y por los feminismos tercermundistas. Son justamente estas corrientes las que, desde inicios de la década de 1970, señalaron la imposibilidad de separar los mecanismos de desigualdad de género de los dispositivos clasistas, sexistas y racistas de dominación, presentes en las experiencias concretas de las personas racializadas, para las cuales estos sistemas sociales se encuentran inextricablemente unidos.

Otra referencia fundamental, de acuerdo con Curiel (2008), son los aportes del feminismo poscolonial para analizar los contextos socioculturales caracterizados por un capitalismo globalizado, que afecta a las mujeres mediante la apropiación de sus cuerpos y de su fuerza de trabajo, ya no solo a escala local o nacional, sino también a nivel transnacional, sobre todo en el caso de las mujeres inmigrantes racializadas. Justamente, autoras como Hondagneu-Sotelo (2007), Parella (2005) y Arango (2010) reconocen esta realidad y recurren a las categorías etnia, raza y clase social como aristas importantes que son para abordar y darle tratamiento analítico a las relaciones sociales de género y trabajo, tanto entre hombres y mujeres como entre colectivos de mujeres y de hombres con diferentes condiciones identitarias y sexuales. El modelo teórico propuesto por el feminismo negro y por los feminismos tercermundistas, valora la experiencia de las mujeres negras o de las mujeres de "color"³, en función de la posición social desigual y subordinada que ocupan en las relaciones sociales y en el siste-

3 El término "mujeres de color" es acuñado por algunas feministas norteamericanas para designar la diversidad étnica/racial de las mujeres no blancas que residen en Estados Unidos (afroamericanas, asiáticas, latinas, indias americanas, etc.).

ma de producción capitalista. Asimismo, estos paradigmas teóricos representan unas de las fuentes más importantes en la crítica feminista al concepto clásico de trabajo y al de relaciones sociales de sexo-género, al señalar el carácter androcéntrico de las categorías trabajo y trabajador, y desaprobar el hecho de que una experiencia particular: la masculina, blanca, de clase media, heterosexual, haya sido convertida en norma general.

En su razonamiento más actual, el de la opresión estructural de las mujeres, las feministas recurren a la *teoría de la interseccionalidad* propuesta por Patricia Hill Collins (2000), quien desde los años noventa retoma la noción de sistemas sociales para referirse, en principio, a los factores objetivos y subjetivos que estructuran el orden social y configuran las distintas formas de dominación que experimentan determinados grupos sociales con relación a otros. En segunda instancia, Collins realiza un análisis crítico de las teorías feministas hegemónicas, pues considera que dichas perspectivas ignoraron la interseccionalidad y la simultaneidad con que operan los distintos sistemas sociales de género y clase en conjunto con los dispositivos de opresión por raza, etnia, edad, situación geográfica, orientación y patrones sexuales.

A partir de estos aspectos, Collins (2000) construye su propuesta teórico-metodológica y evidencia que aunque todas las mujeres experimentan la dominación por género y clase, esta se expresa de manera diferencial como resultado de la intervención de otros sistemas sociales y de los distintos modos en que se entrecruzan los dispositivos o vectores de opresión y privilegios (como los define Collins)⁴ que los constituyen. Este fenómeno propicia que la situación de dominación se torne más compleja y sinuosa para los grupos de mujeres (y hombres) cuyos vectores se encuentran distanciados de la posición de privilegio e inclinados hacia la subordinación (Ritzer 2002; Collins 2000), lo cual acontece porque, al igual que el sexo-género, dichas categorías también se perciben y son interpretadas como esencias o atributos naturales, conduciendo a que hombres y mujeres etnizados, racializados, sexualizados sean inscritos al orden social y económico de manera diferencial y asimétrica.

La interseccionalidad constituye una de las formas particulares en que se enlazan los sistemas sociales, enlace observable a partir del análisis de los vectores de opresión y privilegio que definen la ubicación de una persona o colectivo en el orden social. En concreto, Collins (2000) asegura que la *teoría de la interseccionalidad* es una herramienta epistemológica para el estudio de las formas en que los sistemas sociales de género, clase, sexualidad, etnia, nacionalidad y edad, entre otros, organizan lo social y moldean las experiencias de las mujeres

4 En el desarrollo de su propuesta Collins hace referencia a los distintos modos en que las relaciones de género se entrelazan a las relaciones de clase, raza, edad y sexualidad, dependiendo de cómo se sitúa el individuo o grupo social en cada una de dichas categorías: blanco/negro, hombre/mujer, rico/pobre, hetero/homo, se conciben como situados en el ámbito de la de opresión o en el de privilegio (Hurtado 2011). Las distintas formas en que estos dispositivos de relaciones sociales se intersectan, para dar paso a las condiciones de desigualdad social, ella las define como la matriz de la dominación o “vectores de la opresión y el privilegio” (Collins citada por Ritzer 2002). En ese sentido, la diferenciación entre las personas (por género, clase, raza, etnia, orientación sexual, edad...), más que fusionar como manifestaciones de la diversidad social, sirven como medidas de la opresión. Collins se refiere a esto como la construcción de la diferencia por oposición, debido a su énfasis en las diferencias más que en las similitudes.

y de los hombres. Adicionalmente, Collins afirma que la opresión por raza y género es un ejemplo de los modos en que dos sistemas de desigualdad se unen. Entender esta conexión, en el caso de las “mujeres de color”, abre la posibilidad de comprender el efecto transversal de los sistemas en la vida de los diferentes individuos y grupos sociales.

En opinión de Parella (2005), mediante la inclusión de la matriz de dominación en la teoría feminista las mujeres afrodescendientes, al igual que las mujeres lesbianas y otros colectivos de mujeres racializadas, han dado a conocer la especificidad de su condición social subordinada. Pese a que la interseccionalidad afecta las experiencias de vida de todos los seres humanos, tanto en la esfera productiva como en la esfera reproductiva, las “mujeres de color” se sitúan en un escenario de clara desventaja frente a quienes se ubican por encima de ellas en el sistema de jerarquización social y de poder, gracias a los privilegios y beneficios que su situación de género, clase, raza y orientación sexual les proporciona. En este sentido, los vectores de opresión y privilegio evidencian que las condiciones de desigualdad son relacionales y contextuales, por cuanto las categorías hombre/mujer, blanco/de “color”, hetero/homo solo tienen significado cuando se ponen en contraposición una a la otra, o se articulan y contrastan secuencialmente las diferentes categorías. Por tanto, la opresión de una mujer negra y lesbiana en una sociedad racista, clasista y sexista se presenta como si se tratara de imposiciones adicionales, cuando en realidad son tributaciones diferentes.

Del mismo modo, hay mujeres que lo tienen todo debido a los privilegios que le otorga su pertenencia a una categoría étnica/racial, de clase y orientación sexual socialmente más valorada, en comparación con otras que no tienen estos mismos vectores de privilegio; por tanto, su condición social y ocupacional es más precaria. En este sentido, carece de claridad interpretativa referirse a un sujeto femenino genérico, asexual y universal, cuando la realidad evidencia que lo femenino es una construcción social intersubjetiva y una categoría internamente fragmentada. El problema es que el feminismo occidental tomó como referente a la mujer blanca, de clase media, heterosexual y de países industrializados, excluyendo de este razonamiento a las otras mujeres y categorías de diferenciación.

Para Patricia Hill Collins (2000), las diversas formas en que se manifiesta la interseccionalidad altera la situación de vida y de trabajo de cada mujer en particular, y de las mujeres en general (Ritzer 2002). Esta alteración no puede dejarse al margen cuando se trata de teorizar la experiencia de las mujeres que padecen la discriminación u otros tipos de exclusión, como es el caso de las mujeres negras de Colombia (y de otros países pobres), que migran hacia las regiones desarrolladas de Europa, mujeres cuya experiencia socio-laboral en estos países se concreta a la opción de insertarse en el mercado de los trabajos sexuales, domésticos o de cuidado de personas. El privilegio ejercido por algunas mujeres, y especialmente por los hombres, que pueden contratar servicios sexuales y mano de obra para las labores domésticas o de cuidado, se convierte en la situación de opresión de otras mujeres, que se ven en la obligación de ofrecer estos servicios para integrarse al mundo laboral (Parella 2005).

De acuerdo con el paradigma que nos plantea Collins (2000), esto tiene que ver con que la experiencia de la interseccionalidad crea diferentes tipos de trayectorias de vida, de relaciones sexuales, de desigualdad, como de realidades

sociales. Collins (2000) revela que la explicación para estos posibles resultados es que los sistemas sociales y sexuales se pueden agrupar de múltiples maneras, dependiendo de sus específicas manifestaciones socio-geográficas en el tiempo y en el espacio. Asimismo, nos manifiesta que en todas las sociedades los sistemas de opresión se organizan con base en cuatro dominios integrados entre sí: estructural, disciplinario, hegemónico e interpersonal.

1. El dominio estructural se compone de los factores que organizan las relaciones y el acceso al poder en una sociedad, tales como el derecho, la política, la religión y la economía.
2. El dominio disciplinario se encarga de gestionar la opresión que deriva del dominio estructural; dicha gestión está a cargo de las instituciones burocráticas, religiosas, culturales, civiles, educativas, etc., quienes se responsabilizan de organizar el comportamiento humano, además de disimular los efectos negativos de la opresión: el clasismo, el racismo y el sexismo, por mencionar algunos, bajo el velo de la eficiencia, la racionalidad de los recursos, la igualdad y la equidad en el acceso a derechos.
3. El dominio hegemónico sirve para legitimar socialmente la opresión, aprovechando la confianza que las personas suelen construir alrededor de los símbolos de autoridad. Esta es la esfera en que ideología y conciencia se juntan, convirtiendo al dominio hegemónico en el enlace que articula a todos los demás. Asimismo, al tratarse de una esfera que se reproduce en la intersubjetividad individual y colectiva o al estar contenido de forma imperceptible en las ideas, en las creencias, en los prejuicios, en las prácticas, en los discursos, en los imaginarios y en los valores, entre otras ideologías que profesamos, puede camuflarse para lograr que el cuarto dominio, el dominio interpersonal, condicione la vida e influya en cada persona.
4. El dominio interpersonal, por tanto, se compone de las relaciones que establecemos a lo largo de nuestras trayectorias de vida, así como por la intersubjetividad que configuran cotidianamente esas trayectorias. Sin embargo, las personas tienden a identificar las formas particulares de opresión de las cuales han sido víctimas, en tanto que consideran con menor importancia o desconocimiento otras formas de dominación, incluso las que ejercen ellas mismas sobre otros individuos.

Estos modos de organización de los sistemas de opresión no pueden producirse sin el vínculo entre ideología y sistemas sociales de poder, que permite a los dominadores controlar a los subordinados, creando una intersubjetividad en la cual hombres y mujeres son socializados, mientras que las diferencias de género, raza, etnia, clase y orientación sexual, entre otras, se usan como recurso para justificar los dispositivos de opresión y las desigualdades. Sin embargo, como lo establece Collins (2000), existen márgenes relativos de acción por medio de los cuales individuos y colectivos, emprenden las estrategias que les permiten moldear estas estructuras y agenciar el cambio⁵.

5 Collins (2000) establece que los diferentes dominios pueden ser modificados y evolucionar; sin embargo, estas modificaciones ocurren muy lentamente o como respuesta a fenómenos sociales de gran impacto, tanto en la vida social como individual.

En este contexto, la *teoría de la interseccionalidad* nos parece especialmente útil cuando se analiza la construcción social del sexo-género y de la ocupación. La pregunta clave sería, por tanto, saber ¿cuál de estas categorías de poder y dominación contribuye a generar una mayor desigualdad?, ¿cuál de ellas contribuye a explicar de manera más adecuada la condición subordinada de las mujeres en general y de las mujeres con identidades subordinadas en particular?, o ¿si son las distintas intersecciones que acontecen entre ellas las que nos van a permitir comprender y explicar el acceso desigual al mercado de trabajo, así como las diferencias en las condiciones laborales y en el ejercicio de la actividad laboral, entre mujeres que se ubican en una determinada sociedad o en un contexto histórico específico?

Al establecer cómo funcionan los cuatro dominios y se estructura la matriz de dominación, es cuando adquiere sentido la noción de vectores de opresión y de privilegio. Para el análisis de la relación entre género y sexualidad, en este artículo partimos de la propuesta de que la noción de vectores de opresión y privilegios remite a la potencial posibilidad que experimenta una persona o un colectivo de acotar o incrementar la distancia en el nivel de vida, frente a quienes se encuentran en el parámetro superior de la jerarquía socio-laboral, con base en la valoración que se le asigna a sus categorías identitarias fundamentales: sexo-género, etnia/raza, clase, orientación, prácticas sexuales y condición migratoria. En el caso que exponemos en este artículo, el de las mujeres afro y no afro colombianas inmigrantes en España, el análisis de sus vectores de opresión y privilegio permite explicar el por qué, el cómo y bajo qué condiciones mujeres, étnica y racialmente diversas, se insertan en el mercado del sexo de paga⁶ en los países posindustrializados de Europa, analizando y corroborando en este caso cómo las categorías género, sexualidad, etnia/raza y clase se encuentran estrechamente articuladas (Scott 1986), además de ser parte trascendental en la nueva división internacional del trabajo femenino.

Para el desarrollo de este ejercicio analítico tomamos en cuenta la información suministrada por una muestra amplia de mujeres, compuesta por inmigrantes afro y no afro, procedentes de países pobres o en desarrollo como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela, Polonia, Rumania, Rusia, Argelia, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Mali, Marruecos, Nigeria, Senegal..., valorando cómo para las mujeres colombianas —concretamente para las afrocolombianas— y para otros colectivos de mujeres

6 El concepto tradicionalmente usado para indicar la compra-venta de servicios sexuales ha sido el de prostitución. Este término coexiste junto a otros vocablos acuñados recientemente: trabajo sexual, servicios sexuales, sexo comercial, sexo de paga, trabajo sexual comercial, mercado del sexo, industria sexual, mercado transnacional de sexo, mercado de los servicios sexuales, mercado global del sexo. Las categorías listadas han sido sugeridas por autoras como Kamala Kempadoo (2003 y 2005), Laura Agustín (2000, 2002 y 2005), Dolores Juliano (2002 y 2004), Saskia Sassen (2003), Adriana Piscitelli (2005 y 2007), Lean Lin Lim (2010), entre otros investigadores. Por tal motivo, actualmente es usual que conceptos como el de trabajo sexual (*sex work*) y sexo-servidora sean parte de los discursos académicos, políticos y de los colectivos en defensa de los derechos de las prostitutas. No obstante, la prostitución o el sexoservicio hoy forma parte de un mercado más amplio de experiencias o trabajos sexuales de diversa índole, que se caracterizan por la variedad de espacios, de formas y procedimientos para la compra-venta de sexo, como por la diversificación de la mano de obra destinada a la prestación de servicios sexuales.

inmigrantes de otras nacionalidades su condición de sexo-género, etnia/raza, orientación y prácticas sexuales define su acceso al mercado de trabajo español.

2. Género, sexualidad y división internacional del trabajo femenino

Desde hace ya varias décadas los mundos del trabajo y de vida experimentan profundas transformaciones, las cuales tienen intensos efectos en las relaciones sociales de género y en la división social del trabajo femenino. Dichas conversiones son el resultado subsecuente de la configuración de varios factores, entre los cuales podemos mencionar: la influencia de la globalización sobre la división social y sexual de las ocupaciones, la transnacionalización de la fuerza de trabajo, las características que adquieren los nuevos mercados de productos y laborales, la intensa movilización de la mano de obra femenina, la centralidad que adquieren en el mundo del trabajo las actividades de servicios, la sexualidad y los empleos precarios como parte de las actividades de rebusque que emprenden los trabajadores para lograr su desenvolvimiento.

En el caso de las mujeres inmigrantes, originarias de países en desarrollo, su participación en el mercado laboral está afectada por la relación sexo-género y por la división sexual del trabajo que imponen modelos de inserción segmentada, en puestos de trabajo particularmente vulnerables y precarios. Ocupaciones donde, paradójicamente, la globalización ha representado tanto la oportunidad de emplearse y “emanciparse”, como la de enfrentar nuevas inequidades de género, de etnia/raza y de clase, así como desigualdades y formas de sumisión, resultado de la exacerbación del clasismo, del sexismo y del racismo. Esta condición del trabajo femenino la podemos agrupar en dos evidentes procesos: en principio se establece u observa la creciente segmentación del mercado por género, la polarización y la diversificación de las tareas a desempeñar; en tanto que la segunda tendencia se manifiesta en el desarrollo del sector de los servicios, en especial de los altamente personalizados y su impacto en la consolidación de la reciente división internacional del trabajo (Kempadoo 2003; Arango 2010).

Bajo este panorama, el fenómeno de la polarización hace referencia a la configuración de dos segmentos que subdividen a las trabajadoras en aquellas que se encuentran altamente calificadas frente a otras que no cuentan con calificación y, por lo mismo, solo tienen accesos a empleos precarios. El segmento de las profesionales calificadas lo integran mujeres con salarios relativamente altos e inscritas en una diversidad de ocupaciones formales y de prestigio (ingenieras, arquitectas, médicas, docentes, administradoras, abogadas, etc.); en tanto que el otro segmento, concebido como el de las “ocupaciones femeninas”, está compuesto por las trabajadoras con “baja calificación”, enganchadas en oficios poco valorados, dedicados a la prestación de servicios y con ingresos salariales relativamente precarios (Hirata 2001, 147-150)⁷.

7 Cabe mencionar que en el mercado del sexo, hay segmentos compuestos por mujeres calificadas que devengan altos ingresos y cuentan con condiciones laborales favorables, como acontece con algunas profesionales del sexo que ejercen el trabajo sexual de lujo (Hurtado 2008).

Esta polarización o segmentación de la clase trabajadora crea grupos de mujeres con perfiles socio-laborales y económicos opuestos e incluso antagónicos. Por ejemplo, cuando las mujeres situadas en los segmentos de nivel primario demandan los servicios de las mujeres ocupadas en el secundario, encargándolas de realizar las actividades domésticas, o de cuidado de sus hijos, familiares enfermos o ancianos. Debido a ello, las primeras pueden desarrollar sus trayectorias profesionales y continuar ascendiendo laboralmente, mientras las segundas carecerán de las mismas posibilidades de movilidad laboral ascendente.

En los países desarrollados, esta forma de atomización socio-ocupacional de las mujeres ha sido impulsada a través de la inmigración transnacional femenina de las últimas tres décadas y por la consecuente mundialización de los mercados de trabajo, creados tanto por la economía formal (regulada o no) como en la economía paralela. En este contexto las principales ocupaciones, en las que se favorece la inclusión segmentada y la atomización de las mujeres inmigrantes, son los trabajos emocionales (Benería 1999 y 2003; Sassen 2003; Arango 2010), los cuales han provocado la conformación de nuevas formas de subordinación de las mujeres con la subsecuente subdivisión de las ocupaciones en empleos para inmigrantes versus trabajos para nativas. Pero, mientras la migración laboral y las ocupaciones como el trabajo sexual incrementan su importancia como formas alternativas de ganarse la vida, muchos países no reconocen abiertamente esta realidad, aunque se benefician de ello y fomentan la inmigración femenina para este tipo de mercados (Sassen 2003 y 2007).

2.1 Domesticación del mercado de trabajo o la nueva ética de las labores de servicio

Los estudios de género y desarrollo, la sociología de las emociones y los estudios feministas han desarrollado algunas propuestas teóricas que recurren a categorías como la de “domesticación del trabajo”⁸ y la “ética del cuidado”⁹ para analizar el proceso de mercantilización del trabajo reproductivo. Algunas autoras, como Lourdes Benería (1999), hacen mención al término “domesticación” del mercado laboral para definir el hecho de que un conjunto de actividades, reali-

8 Concepto desarrollado por Polanyi hacia 1989 en su libro *La gran transformación*.

9 La teoría de la ética del cuidado (*care*) surge de los trabajos de Carol Gilligan (1985), en particular de su obra *In a Different Voice* (publicada en 1982 en su versión en inglés y en 1985 en español). Gilligan realiza una reflexión crítica de la postura del psicólogo educativo Lawrence Kohlberg, quien determina que hay seis niveles de desarrollo moral del ser humano: (1) aquel en el cual se cree que lo correcto es la obediencia y para evitar el castigo; (2) el intercambio instrumental individual que satisface las necesidades de quien solicita y de quien da; (3) el de los intereses, relaciones y conformidad en las reciprocidad humanas; (4) la etapa del cumplimiento social y de mantenimiento de la conciencia; (5) se acatan derechos primarios y el contrato social o de la utilidad, (6) y la adquisición de principios éticos universales. Kohlberg observó que las niñas de once años habían alcanzado solamente el nivel tres, mientras los varones ya habían desarrollado capacidades morales propias de los niveles cuatro o cinco. Él interpretó estos resultados como una forma de flaqueza moral de la mujer. Gilligan responde que las mujeres privilegian los vínculos con los demás, lo cual no significa que ellas tengan menores capacidades para hacer razonamientos morales (Linde 2009; Fascioli 2010).

zadas dentro del ámbito familiar, han sido incorporadas al mercado productivo, manteniendo en la división social del trabajo la denominación de ocupaciones femeninas. Para Dolores Juliano (2002 y 2004) y Laura Agustín (2000 y 2005) estas transformaciones en el ámbito doméstico —que suponen la “domesticación” del mercado laboral— van más allá de la realización exclusiva de las tareas en el hogar hasta llegar a transformar y mercantilizar, incluso, el espacio privado e íntimo. Es decir, que el mercado ha llegado incluso a racionalizar y mercantilizar las relaciones sexo-afectivas y las emociones, convirtiéndolas en bienes de consumo y abriendo nuevos puestos de trabajo para las mujeres.

Desde esta postura, la preocupación por la “domesticación del trabajo” se plantea: ¿cómo se le han agregado aspectos de racionalidad material y económica a ocupaciones con valoración social desde la lógica de la producción capitalista?, y ¿cuáles han sido las consecuencias de la imposición de este punto de vista racionalista, individualista y competitivo en el ejercicio de labores que se caracterizan por la dimensión emocional y moral que las compone, más que por la dimensión económica que el mercado les ha asignado actualmente? Este fenómeno de “domesticación” y los cuestionamientos que suscita ha motivado el debate feminista y la redefinición de las nociones de trabajo, género y sexualidad, debido a su proceso de comercialización, pese a que dichas actividades continúan siendo invisibles tanto para el mundo laboral como el de vida (Martín 2008a y 2008b).

Arango (2010) establece que en una economía de mercado la conversión del trabajo reproductivo a labores de servicio engloba una amplia y variada oferta, tanto de atención personalizada como de actividades dedicadas al ocio y al cuidado (servicios estéticos, turísticos, sexuales, etc.). Estas labores han incitado la reflexión sobre las competencias y habilidades que demanda el mercado de trabajo de parte de los trabajadores, en especial de las mujeres, debido a que implican tanto el manejo de las emociones, en el proceso de atención al cliente, al cuentahabiente¹⁰, al paciente, al usuario o al consumidor, como ciertos patrones estéticos o corporales socialmente aceptados y convertidos en recursos para el desarrollo exitoso de ciertos trabajos (Steinberg y Figart 1999; Agustín 2000; Nogareda 2004; Piscitelli 2005). En su cita a Sarah Tracy (2000), Arango (2010) manifiesta que las emociones asociadas al sexo-afecto o a la provisión de cuidados se convierten en trabajos emocionales al salir del ámbito doméstico y privado, y son procesadas, estandarizadas y sometidas a control jerárquico de la empresa o del patrón, dejando de ser parte de la personalidad de la trabajadora o de las respuestas que estas dan a las situaciones cotidianas del trabajo, para convertirse en el trabajo mismo.

Parella (2005), Piscitelli (2005) y Hurtado (2008) plantean como una particularidad que distingue de manera singular a estas ocupaciones, la significativa valoración que, objetiva y subjetivamente, han adquirido las características corporales y culturales de la mano de obra femenina (pero también de la masculina). Las diferencias fenotípicas, los rasgos étnicos/raciales, la fortaleza física, por

10 Cuentahabiente o cuentahabientes es el nombre que reciben las personas naturales o jurídicas que poseen una cuenta de ahorros o corriente o un portafolio de servicios financieros con alguna entidad financiera, con la cual establecen una relación de prestación de servicios bancarios.

ejemplo, son cualidades que se valoran en el ejercicio de este tipo de trabajos, para brindar cuidados, ofrecer afecto, producir placer o brindar erotismo. De esta manera, el cuerpo, con sus múltiples características, se convierte en la principal herramienta de trabajo para la producción/consumo de bienes y servicios, en especial cuando se trata de labores emocionales vinculadas al mercado del sexo. No obstante, en este campo de la “domesticación del trabajo” los servicios sexuales se nos presentan como la forma más abyecta de ejercicio de los trabajos emocionales. Además, es un tipo de trabajo objeto de estigmatización, cuya carga moral negativa recae fundamentalmente en las trabajadoras, no así en los clientes, ni en los empresarios de la industria del sexo, ni en aquellos hombres prestadores de servicios sexuales.

La categoría “ética del cuidado”, acuñada por algunas feministas seguidoras de Carol Gilligan, busca construir una argumentación epistemológica para entender las especificidades de los trabajos y servicios que realizan las mujeres en el ámbito doméstico y extradoméstico, asociados al cuidado. Algunas autoras prefieren hablar de “trabajos de cuidado”, debido a que se trata de labores que trasladaron “la ética del cuidado” o la “ética relacional”¹¹ desde el espacio privado del hogar al espacio público del mercado y de las instituciones. En ese sentido, la “nueva ética del trabajo” es “la ética del cuidado”, punto de partida de la feminización de las profesiones y de la aplicación de la racionalidad empresarial, del mercado y del Estado, a las labores que ocurren dentro y fuera de la unidad doméstica (Arango 2010, 97). Son tareas que implican el involucramiento de las emociones, de los afectos y del contacto, como parte del proceso de trabajo y como labores de servicio.

Interpretada desde una particular perspectiva de la división sexual del trabajo, “la ética del cuidado” establece que las mujeres, en relación con los hombres, privilegian los vínculos con los demás y la responsabilidad del cuidado, por encima del cumplimiento abstracto de otros deberes y del ejercicio de sus derechos. En ese sentido, cuidar de otro, pensar en el otro, preocuparse intelectual o afectivamente por él, pero sobre todo hacer algo, producir un trabajo que contribuye directamente a mantener o preservar la vida del otro, se convierte en el principio bajo el cual las mujeres realizan el trabajo reproductivo dentro y fuera de la unidad doméstica (Arango 2010).

Sin embargo, ambas perspectivas —la domesticación del trabajo y la ética del cuidado— consideran que durante el proceso de apertura de nuevos mercados laborales, no solo se consolida la “domesticación” de la económica a la comercialización de la vida cotidiana e íntima, también desde una “ética del cuidado” se confina y mantiene cautiva la mano de obra femenina para que continúe ejerciendo este tipo de trabajos también en el espacio extradoméstico, sin perder su condición de fuerza de trabajo subordinada. De la Garza (2000b y 2008) apunta que la demanda y la oferta de mano de obra por sí solas no explican el hecho de que el mercado acuda a las mujeres o que estas se inserten en dichas ocupaciones. De acuerdo con Castells (2001), las razones para contratarlas se encuentran en los aspectos objetivos y subjetivos de su condición de sexo-género y de fuerza laboral: su costo de inversión es bajo, su precio barato, su capacidad de relacionarse es

11 Como la denomina Nel Noddings (1984) en su estudio sobre la ética y educación moral.

alta y cada vez más necesaria en una economía informacional y de servicios, en la cual la administración de las cosas queda en segundo plano frente a la gestión de la gente, y la nueva economía requiere cada vez más de las “destrezas femeninas” que estaban confinadas al ámbito privado. De esta manera, se induce a la segmentación del mercado de trabajo por género, logrando incrementar la productividad, el control de la gestión y los beneficios económicos, particularmente entre las categorías socio-ocupacionales que más han crecido en las sociedades postindustrializadas, los servicios a la empresa y los servicios personales.

De manera similar, el mercado maximiza y racionaliza el desarrollo de cada una de las actividades que se efectúan dentro del ámbito doméstico, al fragmentar un conjunto de labores asociadas a las faenas del hogar, al afecto, al cuidado y a la sexualidad e incorporarlas al modelo productivo como quehaceres independientes. Algunos de estos trabajos son concebidos como actividades “nobles”, en tanto que otros han sido devaluados a la calidad de tareas “sucias”, asignándoles diferentes estatus comercial y valor salarial. Arango (2010, 84) establece que bajo la “nueva ética del trabajo” y de “los trabajos de cuidado” algunas ocupaciones han sido más ennoblecidas, valoradas y poseen mayor prestigio con relación a otras que se ubican en el mismo rango. Por tanto, los trabajos “nobles” van a representar el conjunto de labores apreciadas y/o de mayor respetabilidad social, como las actividades que contribuyen al mantenimiento de la vida y al bienestar físico, emocional y psicológico de las personas, ligadas al cuidado de la salud, a la educación y a la asistencia social (la psicología, la enfermería, el trabajo social). Por su parte, otras labores se sitúan en el extremo opuesto como actividades menos nobles e incluso “sucias”; por ejemplo, el aseo, la limpieza y la alimentación, por su relación con los aspectos mecánicos y cotidianos a través de los cuales se realiza el mantenimiento de la vida; además son tareas que se consideran sucias por las condiciones en las que regularmente se efectúan.

A esta subdivisión planteada por Arango habría que agregar que estas tareas, clasificadas como “nobles” o “sucias”, se inscriben en una división internacional del trabajo en la cual las primeras van a ser desarrolladas y concedidas como ocupaciones para la población nativa, en tanto que las actividades “sucias” o menos “nobles” van a ser asignadas a la mano de obra extranjera; de la misma manera que las labores “nobles” e importantes son realizadas por los hombres y las “sucias” o menos relevantes por las mujeres (por ejemplo, el médico alivia en tanto que la enfermera cuida). Igualmente, esta clasificación se asocia a la separación entre cuerpo y espíritu, así como entre pureza y contaminación. En el ejercicio del trabajo, aunque algunos empleos posean la misma o similar carga simbólica (sea esta positiva o negativa) van a ser socialmente más valorados que otros; por ejemplo, los trabajos de enseñanza o de formación profesional y el sacerdocio, que están relacionados con el desarrollo de la conciencia moral, de la espiritualidad o de la sabiduría, son más valorados socialmente que las labores vinculadas al cuidado, como es la enfermería o las tareas de limpieza, por la proximidad o el contacto que se establece con las impurezas que emanan del cuerpo o del ambiente.

En las labores de proximidad, la idea de pureza y contaminación está fuertemente inscrita a las partes del cuerpo con las que se entra en contacto y con la naturaleza de ese contacto (estético, curativo, sexual e higiénico). En este

contexto, el trabajo sexual se ubica en el extremo más estigmatizado y degradado de la escala moral y de la jerarquía laboral (aunque económicamente pueda ser más rentable que el cuidado de niños y ancianos, que la prestación de servicios domésticos y que la enfermería). Eso hace del sexoservicio una ocupación despreciable, desde la óptica de los trabajos o de la ética del cuidado. Como lo aborda Thanh-Dam Truong (1996), para quien la domesticación del mercado y su conexión con las nuevas formas de acumulación del capital está íntimamente ligada a estructuras sociales falocéntricas, la nueva división internacional del trabajo femenino se caracteriza por exaltar los asuntos relacionados con la sexualidad, la reproducción, las relaciones sociales de género y de trabajo asimétricas, así como por favorecer la dominación masculina.

La demanda de mujeres para el trabajo en el hogar y para el trabajo sexual es el resultado del cruce racionalista o la transferencia de las labores domésticas, destinadas a la reproducción social e individual (en particular la masculina) al espacio extradoméstico. Esta realidad facilitó, por un lado, la configuración de nuevos mercados de trabajo y, por el otro, el desarrollo de una ideología mercantil, que transforma patrones de deseo e intimidad individual y social en bienes de consumo y en nichos de trabajos feminizados, racializados y sexualizados.

2.2 Naturalización de la servidumbre, un componente de la nueva ética del trabajo

En este marco de relaciones económicas, políticas y culturales desiguales, entre países ricos y pobres, en la actualidad se ha estructurado una íntima relación entre servidumbre y neoservidumbre evidente en ámbitos como la industria del sexo, aspectos que se expresan en la imbricación entre rasgos étnico/regionales, pobreza y estilos de sexualidad operando como polos de atracción para el surgimiento de nichos de mercados sexuados (Kempadoo 2003; Piscitelli 2005). Una etno-sexualización del género, de la raza y de la nacionalidad, de acuerdo con Piscitelli (2005), en la que se dibuja el surgimiento de nuevos procesos de racialización de las personas del Tercer Mundo, en el acceso a experiencias sexuales de diversa índole, de parte de los residentes de los países del centro. Para estos últimos, dicha etno-sexualización se presenta como la iconografía a través de la cual se promueve el consumo y se favorece la contratación de mujeres, con distintos rasgos identitarios en el mercado del sexo global.

Parella (2005) y Martín (2008b) recalcan que el aumento de la demanda de mano de obra femenina no puede ser explicado únicamente por el peso específico de la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado, ya que se deben tener en cuenta otras transformaciones del orden demográfico (como el envejecimiento de la población), económico (como la falta de activos en edad de laboral), epidemiológicos (como la necesidad de cuidado y el incremento de las enfermedades degenerativas), políticos (como la pérdida del Estado de bienestar), y socioculturales (como la reducción de los matrimonios, la individualización, la libertad sexual y la mayor autonomía de las mujeres), problemáticas que en los países posindustrializados han alterado de forma significativa la división social del trabajo, así como las relaciones intergeneracionales.

Todo ello tiene consecuencias perversas que se traducen en una “racialización” del trabajo doméstico y sexual, en tanto que son mujeres de otras etnias/razas, sin el estatus de ciudadanas, las que emprenden el relevo de aquellas tareas que las mujeres autóctonas “blancas” les delegan, aunque sin dejar de supervisarlas (Parella 2005). Asimismo, las mujeres autóctonas mejoran su posición en el mercado de trabajo, compran tiempo para el ocio y ascienden en el estatus social a expensas de otras mujeres, de una etnia/raza, nacionalidad, estatus migratorio y clase social distinta, que realizan el trabajo reproductivo que ellas y el resto de los miembros de la familias rechazan (Actis, Pereda y de Prada 2001; Comisión Confederal Contra la Precariedad¹² 2004; Parella 2005).

El sistema de género no se ve cuestionado, solo cambia la mujer sobre la cual recaen las tareas menos agradables. Así, el ama de casa se convierte en empleadora de la persona que contrata, quien generalmente es otra mujer, estableciéndose entre ellas una relación jerárquica respecto a la cual el hombre se sitúa por encima de ambas, en tanto que a él no se le considera responsable (Comisión Confederal Contra la Precariedad 2004) o parte activa del ámbito doméstico, pero sí se le percibe como sujeto demandante de cuidado, de atención y de sexo. Para entender este panorama, la teoría feminista y la sociología de la globalización introducen nuevas categorías conceptuales, como lo son la noción de “cadenas globales del afecto” y el concepto de “circuitos globales de supervivencia”. Pero mientras la idea de “circuitos globales” responde a la feminización de los flujos migratorios, como parte de las estrategias que despliegan en la actualidad los hogares liderados por mujeres, en los países en crisis financiera y de empleo, para acceder a los puestos de trabajo como a las fuentes de recursos económicos, la categoría “cadenas globales del afecto” alude al peso específico que tiene la mundialización de las economías y de la fuerza del trabajo femenino en el crecimiento de los mercados trabajo-emocionales, incluyendo el trabajo sexual (Sassen 2003 y 2007).

3. El sexo-afectivo, parte de la nueva división internacional del trabajo femenino

En este ejercicio analítico y de reflexión orientado a entender la interseccionalidad entre sexo-género, etnia/raza, clase y sexualidad, un aspecto fundamental es resaltar la importancia del servicio sexual como una ocupación que se inscribe en el marco de los trabajos inmateriales, orientados hacia la prestación de servicios altamente personalizados, dejando en claro qué es lo específico de esta ocupación y de la intervención de las mujeres en él. En este contexto, Lim (2010) nos permite establecer que para entender el papel de los mercados dedicados a la explotación del sexo y de las mujeres, como bien de consumo y como fuerza de trabajo, hay que desbrozar los modos en que se articula el proceso de producción social del sexo de paga a la construcción social de la demanda y oferta de mano de obra femenina para esta industria del ocio.

Sassen (2003) determina que dicha articulación surge a partir de la reducción de las oportunidades de conseguir trabajos formales y de la necesidad de los

12 Comisión Confederal Contra la Precariedad de la Confederación General del Trabajo.

empresarios, como de la fuerza de trabajo, de buscar alternativas de supervivencia, que llevan a que ambos recurran a formas ilegales o no reguladas de generación de riqueza y consecución de ingresos. En gran medida, la globalización económica, el desarrollo tecnológico y las oportunidades de estar interconectados a escala planetaria han contribuido al rápido aumento de la infraestructura institucional y económica, para la conformación de los circuitos migratorios transfronterizos y para la mundialización de los mercados de trabajo. Por otro lado, estos circuitos y mercados, como la industria del sexo y varios tipos de trabajo de cuidado, son enormemente diversos pero comparten algunas características en común, se han feminizado, son rentables y generan beneficios a costa de la explotación laboral de las mujeres. Arango (2010) añade que estas ocupaciones integran las nuevas formas de división internacional del trabajo; además de favorecer el incremento de las desigualdades de género y de las asimetrías basadas en la nacionalidad y en la estigmatización de las identidades étnicas/raciales y sexuales de las mujeres del llamado Tercer Mundo.

Otra razón para que se contrate a las mujeres del Tercer Mundo es porque ellas realizan en los países “del norte” las tareas “sucias”, “subvaloradas” e “indignas”, es decir, las labores de cuidado, de trabajo doméstico y de servicios sexuales, que no están dispuestas a ejecutar las mujeres nativas (Arango 2010, 86). No obstante, algunas propuestas analíticas como la de Benería (2003), Parella (2005), Piscitelli (2005), Agustín (2005) y Sassen (2007) enfatizan que la modernización de los mercados laborales y sexuales, al igual que las dinámicas en las cuales se ven involucradas las mujeres inmigrantes, debe ser punto de referencia para explicar la feminización y racialización de la industria del sexo, ya que los procesos de globalización entre el norte rico y el sur paupérrimo, no solo han facilitado la internacionalización de las ocupaciones y de la mano de obra femenina, sino también han generado un vínculo muy cercano entre trabajos de servicios personales, como la prostitución, y las categorías identitarias de sexo-género, etnia/raza, patrones culturales y prácticas sexuales.

De acuerdo con Marina Ariza (2004), la posibilidad de una mayor difusión de los estereotipos sexuales ha dado como resultado la reactivación del mercado sexual y junto a este la emergencia de otros trabajos similares, debido a que dichos trabajos en específico, se definen por su carácter de ocupaciones instituidas para población inmigrante, femenina y con rasgos étnicos/raciales. Así, se impone en esta elección una serie de juicios de valor vinculados a los supuestos modos de ser y del hacer de las mujeres: el atributo de ser cariñosas, pacientes, dóciles o hipersexuales, entre otras características; por tanto, ciertas ocupaciones surgen y se consolidan bajo el estigma de labores ejercidas por personas explotables (Wade 1997).

Piscitelli (2005) recurre a la noción de *etno-sexualidades*, en principio, para nombrar este fenómeno de imputación de conductas y habilidades, a individuos y colectivos, con base en los rasgos identitarios y de género; en segunda instancia, lo emplea para explicar que en estos mercados las múltiples sexualidades y etnicidades se convierten en patrones de consumo. El resultado de esta *etno-sexualidad*, por consiguiente, es la emergencia de nuevos escenarios de racialización, feminización y sexualización de las mujeres, en tanto que los países pobres de América Latina, Asia, África y Europa adquieren relevancia como áreas

geográficas desde donde, además de distribuirse fuerza de trabajo, se exportan estereotipos sexuales y raciales hacia la Europa, la América y el Asia desarrolladas, lo cual coincide, según Kempadoo (2003), Ariza (2004), Piscitelli (2005 y 2007) y Lim (2010), con el deterioro de las condiciones de vida de la población y el auge del turismo.

3.1 Sexo comercial un trabajo inmaterial y emocional realizado por mujeres

La prestación de servicios personales en las industrias turística y del sexo comercial se inscriben en la denominada economía de los servicios y a la producción simbólica e inmaterial, gracias a que el mercado hizo del ocio, del turismo y del sexo bienes de consumo masivo, extendiendo hacia la clase trabajadora algunas prácticas de consumo de la burguesía: disfrute del tiempo libre, viajar y comprar servicios de diferente índole. Parella (2005), Piscitelli (2005 y 2007), Cantarero (2007) y Hurtado (2008) consideran que la industria sexual es un mercado donde las mujeres, extranjeras en particular, sirven sexo a una gran cantidad de clientes varones, para quienes las características étnicas/raciales o el fenotipo: negras, blancas, rubias, morenas, etc., los patrones culturales regionales: latinas, asiáticas, europeas y africanas, y las prácticas sexuales de estas personas, se perciben como bienes de consumo. Es un mercado que pone a disposición de la oferta y la demanda de servicios una serie de productos simbólicos e inmateriales del orden cultural, sexual, étnico, racial, y donde la diversidad que caracteriza a la fuerza de trabajo es parte de las cualidades que define la prestación de servicios, además de incorporarle valor agregado al acto de servir y brindar ocio y sexo a los consumidores. Como lo habíamos advertido anteriormente, con base en el principio de *globalización del ciclo de producción* adquieren mayor relevancia la subjetividad, los productos simbólicos y el símbolo mismo independientemente del sostén humano que los contenga (Lazzarato y Negri 2001).

Gracias a estas condiciones es útil emplear el término *racismo sexuado* (Castles y Miller 2004, 52-53) para referirnos a la situación racial, femenina y sexual de las ocupaciones en contextos de movilidad territorial, y para entender la participación diferencial y asimétrica en que determinados colectivos de mujeres, étnicas y racialmente diversas, son inscritos al mercado de la oferta sexual. Especialmente porque el racismo y el sexismo implican la imposición y la naturalización de las conductas sobre la base de estereotipar las características biológicas y/o culturales. De esta forma nuevos empleos mal pagados y poco cualificados, racializados, sexualizados, son cubiertos por el colectivo de no solventes o de inmigrantes que sirven ocio, brindan placer y proveen entretenimiento a aquellos que poseen los recursos para proveerse de dichos productos (Castellanos y Pedreño 2006).

Hochschild (1979 y 1983) describe los empleos emocionales como las actividades en las que los trabajadores deben controlar sus sentimientos, para crear manifestaciones corporales y faciales adecuadas a ser observadas públicamente. Otra definición es la desarrollada por Morris y Fieldmen (1996) quienes consideran trabajo emocional al esfuerzo, la planificación y el control necesarios para expresar las emociones organizacionalmente deseables, durante las transacciones

interpersonales. Desde los estudios organizacionales, Martínez-Iñigo *et al.* (2007) elaboran una definición más concreta, y establecen los trabajos emocionales como todos aquellos procesos psicológicos y conductas conscientes o no, que se derivan de la existencia de normas organizacionales que reglamentan las manifestaciones de las emociones y regular las interacciones implicadas en el desempeño de un oficio (Martínez-Iñigo *et al.* 2007, 31-32).

De acuerdo con estos analistas, la gerencia de los sentimientos, en los trabajos emocionales, pretende facilitarles a las trabajadoras la consecución de los objetivos asociados con el logro de las metas operativas y de los procesos simbólicos de mayor orden, que en el caso del trabajo sexual, lo interpretamos como la manipulación de las emociones y los impulsos sexuales propios, pero también de los clientes, para sacar beneficios económicos de este hecho y cumplir eficazmente con el proceso de trabajo. En consecuencia, interpretamos que la construcción social de los trabajos emocionales, en específico del trabajo sexual, se encuentra articulada a la construcción social de las habilidades prácticas, emocionales, técnicas, comunicativas, erótico/sexuales y corporales para el ejercicio de la ocupación. No obstante, socialmente esta construcción de las habilidades es definida con base en el género, la raza, la etnia, la nacionalidad, la orientación y las prácticas de sexualidad, y las trabajadoras las requieren para alcanzar las metas de mayor orden: generar renta y capitalizar el ejercicio del sexoservicio, objetivos que también comparten los empresarios.

Esta reflexión sobre los trabajos emocionales nos permitió elaborar una definición de lo que en este estudio entendemos como trabajo sexual, a saber: una actividad económica, del ámbito de los trabajos afectivos o emocionales, ubicada en el sector de los servicios, dedicada a la producción simbólica e inmaterial del sexo-afecto como bien de consumo; asimismo, se trata de una actividad que se sitúa en el ámbito de la economía informal regulada, ilícita y/o ilegal dependiendo del contexto geográfico y sociopolítico en que se ejerza; mientras que trabajadora sexual es la mujer que ofrece sus servicios sexuales a los potenciales clientes, que labora en diferentes lugares: en la vía pública, en pisos de contacto, en hoteles de lujo, en residencias exclusivas o en los clubes, etc. Por otro lado, se trata de trabajadoras no asalariadas que reciben una compensación económica o de índole material, directamente del cliente o usuario de sus servicios, o a través de una tercera persona que organiza el proceso de comercialización del sexo y el ejercicio del trabajo. Esta actividad se puede ejercer de manera voluntaria o forzada, de forma autónoma o dependiente, de modo profesional o amateur, prestar los servicios sexuales o de índole afectivo, en forma regular u ocasional dedicándole tiempo parcial, medio tiempo o la jornada completa, a cambio de una remuneración económica, sin que necesariamente exista entre el trabajador y quien requiere de sus servicios (el cliente/consumidor) una relación contractual u obrero patronal formal. Por igual se incluye y describe en esta definición al cliente/consumidor como la persona (hombre o mujer) que se inscribe de manera activa en este proceso, al demandar la prestación de servicios sexuales o afectivos de diversa índole de parte del o de la trabajadora, en cuyo caso los servicios que solicita, sexuales, emocionales o afectivos, en sus diferentes géneros se definen como bienes simbólicos e inmateriales de consumo.

No obstante, existe una mercantilización desde la cual los bienes y servicios de tipo sexo-afectivo son clasificados y valuados dependiendo de las partes del cuerpo con la que se establezca contacto y del nivel de riesgo para la trabajadora; igualmente existen partes del mismo que están restringidas a los clientes, ya que algunas partes son consideradas públicas en tanto que otras son definidas como privadas —la boca y en general la parte superior del cuerpo son percibidas como privadas— (Sevilla, Navarro y Martínez 1996). Los servicios sexuales, por tanto, son restringidos a ciertas partes y a ciertas formas de interacción entre cliente y trabajadora, que excluyen en lo posible cualquier contacto personal no consensuado, puesto que no se compra un irrestricto derecho a acceder a la privacidad y al cuerpo de la otra persona ni a su capacidad de sentir emociones. El sexo-afecto, como se ve, es un bien de consumo construido y diagramado.

Las anteriores son especificaciones que consideramos inherentes al trabajo sexual y que lo diferencian de otros trabajos emocionales; en este las emociones son estrategias que facilitan el ejercicio del trabajo pero también bienes de consumo. Es decir, que las emociones sexo-afectivas son productos que se crean, distribuyen, circulan y se consumen en el proceso de trabajo, específicamente en la realización de los actos sexuales y en el acto de servir, de atender y de conquistar al cliente; y de manera recíproca son bienes y prácticas de consumo que se generan en el cuerpo de la servidora y del cliente. No obstante, dicha interacción y creación de la mercancía sexo tiene significados diferentes para cada uno de los involucrados en la relación producción/consumo.

En el caso de las trabajadoras y de los trabajadores del sexo, son “ellos mismos” o procede de ellos mismos el producto que ofrecen y que están dispuestos a promocionar, al someterse a las normas del mercado, pero resignificados como bienes de consumo y puestos en el mercado como mercancías. Para el cliente se trata de la búsqueda de su placer a través de la ilusión de que, además de comprar un servicio, se apropia de ese algo o alguien que se vende. No obstante, y a diferencia de otros productos, la mercancía sexo-afecto no puede almacenarse ni separarse de la persona que la produce, y que los clientes/consumidores buscan para su propio disfrute. Asimismo, en el proceso de intercambio comercial, ni la persona que vende ni la que compra pierde sus vínculos con su realidad social: clase, raza, étnica, cultura, género, lugar de procedencia, posición ocupacional, etc., ni se borra la naturaleza biológica y subjetiva que la configura.

Aunque el trabajo sexual posea la misma o similar carga simbólica (negativa o positiva) que otras actividades emocionales, se diferencia de ellas porque el trabajador y el cliente consumidor pueden establecer contacto con todas las partes de su cuerpo, en particular con los órganos genitales y con los segmentos erotizados del mismo, como en el caso de la prostitución. En este contexto el trabajo sexual se ubica en el extremo más estigmatizado y degradado de la escala moral, como el de la jerarquía de los trabajos emocionales, aunque económicamente llegue a ser más rentable que otras ocupaciones y las condiciones de trabajo lleguen a ser menos precarias.

Puntualicemos que no todas las formas de ejercicio del trabajo sexual generan tanta repulsión o cargan con el estigma de ser un trabajo marginal, como en el caso de la prostitución en la calle. Al contrario, algunos trabajos son socialmente

aceptados, como es el de las bailarinas de *striptease*, la pornografía, las *hot lines*, el *table dance*, las bailarinas de *top-less*, entre otras actividades que utilizan el “sexo”, en un sentido amplio, como bien de consumo, y donde las personas perciben una renta a cambio de exhibir su cuerpo y/o de establecer relaciones sociales de servicios sexo-afectivos con otro (Agustín 2000; Poyatos 2009).

4. Conclusiones

Desde el feminismo, la teoría económica, la sociología del trabajo y la antropología se han desarrollado diversas perspectivas teóricas y se han acuñado diferentes conceptos para reflexionar sobre el efecto particular de las relaciones sociales de género y de la división sexual del trabajo, en la participación diferencial de las mujeres en el mercado laboral y en el ejercicio del trabajo reproductivo. Asimismo, se analizan los recientes fenómenos de segmentación, discriminación y neoservidumbre laboral que rigen actualmente el mercado de trabajo. En estas circunstancias, en los contextos de movilidad espacial transnacional, la brecha socioeconómica y ocupacional de las mujeres tiene como fundamento tanto asimetrías de género como étnico/raciales.

La *teoría de la interseccionalidad*, propuesta por Patricia Hill Collins, constituye una herramienta analítica para observar y evidenciar la ‘interface’ entre racismo, sexismo y dominación de clase, fenómenos que representan solo tres de las formas específicas de “normatividad y exclusión social”, intrínsecas al modelo de producción capitalista e inscrita a la modernidad, que se han desarrollado en estrecha y recíproca relación. En el panorama laboral español, por ejemplo, la misma sociedad ha creado los mecanismos de discriminación y segmentación ocupacional, para lograr que los puestos menos deseados recaigan en las personas que poseen cierto origen étnico/racial, quienes, además, son inmigrantes.

Nuevos sistemas sociales de dominación se configuran en el panorama global bajo este moderno proceso de producción que experimenta la economía mundial, particularmente en el caso de los trabajos de servicios personales. Dicho panorama ha traído consigo nuevas formas de dominación, de polarización y de entrecruzamiento de los vectores de opresión y privilegio. Del mismo modo, se ha agudizado la división social del trabajo, la segmentación del trabajo femenino y se ha favorecido la producción social de mercados y de ocupaciones como el sexoservicio. Académicas como Kamala Kempadoo y Adriana Piscitelli realizan contribuciones importantes para entender el nuevo orden global del mercado del sexo, evidenciando su estructura sexista, clasista y racista, a partir de los distintos ángulos desde el cual se puede observar y analizar la relación entre género, poder, sexualidad y mercado que permean las relaciones sociales tanto entre hombres y mujeres, como entre países ricos y pobres.

Referencias bibliográficas

Actis, Walter, Carlos Pereda y Miguel Ángel de Prada. *Mujer, inmigración y trabajo*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (Imserso), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

- Agustín, Laura. «Trabajar en la industria del sexo». *OFRIM/Suplementos*, No. 6, 2000: 155-172. Último acceso 20 de junio de 2012, http://www.nodo50.org/mujeresred/laura_agustin-1.html
- _____. «The (Crying) Need for Different Kinds of Research». *Research for Sex Work*, Vol. 5, 2002: 30-32.
- _____. «New Research Directions: The Cultural Study of Commercial Sex», *SAGE Publications*, Vol. 8, No. 5, 2005: 618-631. Último acceso 215 de junio de 2012, <http://sex.sagepub.com/content/8/5/618.short>
- Anderson, Jeanine. «Los sistemas de género y el desarrollo de la selva». *Shupihui*, Vol. X, No. 35-36, 1985: 335-345.
- Arango, Luz Gabriela. «Género e identidad en el trabajo de cuidado». En *Trabajo, identidad y acción colectiva*, coordinado por Enrique De la Garza y Julio Cesar Neffa, 81-108. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Casa Abierta al tiempo; CLACSO; Plaza y Valdés Editores, 2010.
- Arbaiza, Mercedes. «La división sexual del trabajo en la sociedad industrial: orígenes históricos y relaciones de género (1800-1935)». Documento presentado ante *VII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, Zaragoza, 19-21 de septiembre de 2001. Último acceso 15 de julio de 2012, <http://www.unizar.es/eueez/cahe/arbaiza2.pdf>
- Ariza, Marina. «Obreras, sirvientas y prostitutas. Globalización, familia y mercados de trabajos en República Dominicana». *Estudios Sociológicos*, Vol. 22, No. 64, enero-abril de 2004:123-149.
- Batthyány, Karina. *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR, 2004.
- Benería, Lourdes. «Mercados globales, género y el hombre de Davos». *La Ventana*, No. 10, 1999: 7-48.
- _____. *Gender, Development, and Globalization. Economics as if all People Mattered*. New York: Routledge, 2003.
- Cantarero, Joan. *Los amos de la prostitución en España*. Barcelona: Ediciones B, 2007.
- Castellanos, Mary Luz y Andrés Pedreño. *Los nuevos braceros del ocio*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.
- Castells, Manuel. *La era de la información. Volumen II: El poder de la identidad*. México: Siglo XXI, 2001.
- Castles, Stephen y Mark Miller. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, SG, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio y Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Collins, Patricia. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge, 2000.
- Comisión Confederal Contra la Precariedad de la CGT. «Mujer, inmigración y trabajo doméstico». *Materiales de Reflexión*, No. 12, 2004: 10.
- Curiel, Ochy. «Superando la interseccionalidad de categorías por la construcción de un proyecto político feminista radical. Reflexiones en torno a las estrategias políticas de las mujeres afrodescendientes». En *Raza, etnicidad y sexualidades. Ciudadanía y multiculturalismo en América Latina*, Peter Wade,

- Fernando Urrea y Mara Viveros, 462-484. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Centro de Estudios Sociales, Universidad del Valle y Universidad de Manchester, 2008.
- De la Garza, Enrique. «El papel del concepto de trabajo en la teoría social del siglo XX (Introducción)». En *Tratado latinoamericano en sociología del trabajo*, Enrique De la Garza (coordinador), 15-35. México: El Colegio de México, FLACSO, AUM, Fondo de Cultura Económica, 2000a.
- _____. «La construcción socioeconómica del mercado de trabajo en México». En *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*, Enrique de la Garza Toledo (comp.), Carlos Salas Páez, et. al., 11-48. Buenos Aires: CLACSO, 2000b. Último acceso 15 de junio de 2012, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cyg/trabajo2/1.pdf>
- _____. «Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado». En *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, Enrique de la Garza Toledo (coord.), 7-48. Barcelona: Anthropos, 2008.
- _____, Juan Carlos Celis, Miguel Ángel Olivo y Martín Retamozo. «Crítica a la razón para-posmoderna». *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 13, No. 19, 2008: 9-38.
- Dunezat, Xavier. «Mobilisations de sans, division du travail militant et fragmentation identitaire: dynamiques protéiformes des groupes mobilisés». Documento presentado ante *Colloque «Classe, ethnicité, genre...: les mobilisations au piège de la fragmentation identitaire?»* (Centre de recherches sur l'action politique en Europe CRAPE-UMR 6051), Rennes, 8 y 9 de marzo de 2007.
- Elson, Diane. «Commerce international, égalité des sexes et avantage compétitif». En *Le sexe de la mondialisation. Genre, classe, race et nouvelle division du travail*, dirigido por Jules Falquet, Helena Hirata, Danièle Kergoat, Brahim Labari, Nicky Le Feuvre, Fatou Sow, 57-70. París: Presses de Sciences Po, 2010.
- Fascioli, Ana. «Ética del cuidado y ética de la justicia en la teoría moral de Carol Gilligan». *Revista ACTIO*, No. 12, diciembre de 2010: 41-57.
- Gilligan, Carol. *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. México: FCE, 1985.
- Goffman, Erving. «The Arrangement Between the Sexes». *Theory and Society*, Vol. 4, No. 3, 1977: 301-331.
- Hirata, Helena. «Globalização e divisão sexual do trabalho». *Cadernos Pagu*, Vol. 17, No. 18, 2001: 139-156.
- Hochschild, Arlie. «Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure». *The American Journal of Sociology*, Vol. 85, No. 3, 1979: 551-575.
- _____. «Ivan Illich: Vive la difference!». *The New York Times*, 30 de enero de 1983. <http://www.nytimes.com/1983/01/30/books/ivan-illich-vive-la-difference.html>
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette. «La incorporación del género a la migración: “no solo para feministas”-ni sólo para las familias». En *El país transnacional: migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, Marina Ariza y Alejandro Portes (coord.), 423-451. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2007.
- Hurtado, Teodora. «Movilidades, identidades y sexualidades en mujeres afrocolombianas migrantes en Europa: el caso de las “Italianas”». En *Raza, etnicidad*

- y sexualidades. *Ciudadanía y Multiculturalismo en América Latina*, editado por Peter Wade, Fernando Urrea y Mara Viveros, 343-374. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Centro de Estudios Sociales, Universidad del Valle y Universidad de Manchester, 2008.
- _____. *Mujeres, negras e inmigrantes construyendo la ocupación de “proveedoras” de servicios afectivos y “vendedoras” de bienes erótico-amorosos en los espacios transnacionales*. Tesis de Doctorado en Estudios Sociales-Línea de Especialización en Estudios Laborales. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2011.
- Juliano, Dolores. *La prostitución: el espejo oscuro*. Barcelona: Ed. Icaria, 2002.
- _____. «El peso de la discriminación: debates teóricos y fundamentaciones». En *Trabajador@s del sexo: derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, Raquel Osborne (editores), 43-56. Barcelona: Ediciones Belleterra – SGU, 2004.
- Kempadoo, Kamala. «Globalizing Sex Workers’ Rights». *Canadian Woman Studies*, Vol. 22, No. 3-4, 2003: 143-150.
- _____. «Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres». *Cadernos Pagu*, No. 25, 2005: 55-78.
- Kergoat, Danièle. «De la relación social de sexo al sujeto sexuado». *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, No. 4, octubre-diciembre de 2003: 841-861.
- Lazzarato, Miaurizio y Antonio Negri. *Trabajo inmaterial. Formas de vida y producción de subjetividad*. Río de Janeiro: DP & A editora, 2001.
- Lim, Lem. «Traite demande et marché du sexe». En *Le sexe de la mondialisation. Genre, classe, race et nouvelle division du travail*, dirigido por Jules Falquet, Helena Hirata, Danièle Kergoat, Brahim Labari, Nicky Le Feuvre, Fatou Sow, 165-178. París: Presses de Sciences Po, 2010.
- Linde, Antonio. «La educación moral según Lawrence Kohlberg: una utopía realizable». *Praxis Filosófica*, No. 28, enero-junio de 2009: 7-22.
- Martín, María Teresa. «Domesticar el trabajo: una reflexión a partir de los cuidados». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 26, No. 2, 2008a: 13-44.
- _____. «Los cuidados y las mujeres en las familias». *Política y Sociedad*, Vol. 45, No. 2, 2008b: 29-47.
- Martínez-Iñigo, David, Peter Totterdell, Carlos M. Alcover y David Holman. «Emotional Labour and Emotional Exhaustion: Interpersonal and Intrapersonal Mechanisms». *Work & Stress*, Vol. 21, No. 1, 2007: 30-47.
- Morris, Andrew y Daniel Fieldmen. «The Dimensions, Antecedents and Consequences of Emotional Labour». *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4, 1996: 986-1010.
- Nogareda, Cleotilde. «El trabajo emocional: concepto y prevención». *Notas técnicas de prevención* (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo), NTP 720, 2004: 1-4.
- Noddings, Nel. *Cuidado: un enfoque femenino con la ética y la educación moral*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Parella, Sonia. «La segregación laboral y “vulnerabilidad social” de la mujer inmigrante a partir de la interacción entre clase social, género y etnia». En *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*, editado por Carlota Solé y Lluís Flaquer, 95-136. Madrid: Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), 2005.

- Pfefferkorn, Roland. «El trabajo, un eje fundamental de las relaciones sociales de sexo». *Revista Ciencias Sociales*, No. 18, invierno de 2007: 53-70.
- Piscitelli, Adriana. «Viagens e sexo on-line: a Internet na geografia do turismo sexual». *Cadernos Pagu*, No. 25, 2005: 281-326.
- _____. «Sexo tropical em um país europeu: migração de brasileiras para a Itália no marco do “turismo sexual” internacional». *Estudios Feministas*, Vol. 15, No. 3, 2007: 717 – 744.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1989.
- Poyatos, Glòria. *La prostitución como trabajo autónomo*. Barcelona: Bosch, 2009.
- Ritzer, George. *Teorías sociales modernas*. Madrid: Mc Graw Hill, 2002.
- Rodríguez, José Guadalupe y Enrique De la Garza. «Trabajo cognitivo y control sobre el proceso de trabajo: la producción del software». En *Estudios Laborales en México*, coordinada por Marcela Hernández, 95-118. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés Editores, 2010.
- Sassen, Saskia. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Edición Traficantes de Sueños, 2003.
- _____. *Una sociología de la globalización*. Nueva York: Katz Editorial, 2007.
- Scott, Joan. «Gender: A Useful Category of Historical Analysis». *The American Historical Review*, Vol. 91, No. 5, 1986: 1053-1075.
- Sevilla, Elias, Fernando Navarro y Alexandra Martínez. «Intento de caracterización sociológica de la prostitución femenina o trabajo sexual». En *Documentos de Trabajo* (Proyecto “Razón y sexualidad” (Colciencias Código 1106-10-224-95), CIDSE, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, Universidad del Valle), No. 23, 1996: 75-100.
- Steinberg, Ronnie y Deborah M. Figart. «Emotional Labor Since The Managed Heart». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 561, 1999: 8-26.
- Tracy, Sarah. «Becoming a Character for Commerce: Emotion, Labor Self-subordination, and Discursive Construction of Identity in a Total Institution». *Management Communication Quarterly*, No. 1, agosto de 2000: 90-128.
- Truong Thanh-Dam. «Gender, International Migration and Social Reproduction: Implications for Theory, Policy, Research and Networking». *Asia-Pacific and Migration Journal*, Vol. 5, No. 1, 1996: 27-52.
- Wade, Peter. *Gente negra, nación mestiza: dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Bogotá: Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, 1997.
- _____, Fernando Urrea y Mara Viveros. «Identidades racializadas y sexualidades en América Latina. A manera de introducción». En *Raza, etnicidad y sexualidades. Ciudadanía y multiculturalismo en América Latina*, editado por Peter Wade, Fernando Urrea y Mara Viveros, 17-39. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Centro de Estudios Sociales, Universidad del Valle y Universidad de Manchester, 2008.
- Zarifian, Philippe. «Marx y las relaciones sociales de sexo». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 4, 2003: 863-887.

Emprendimiento y género: el caso de la industria de la belleza en Bogotá¹

Gender and Entrepreneurship: the Case of the Beauty Industry in Bogotá

Empreendimento e gênero: o caso da indústria da beleza em Bogotá.

Javier A. Pineda Duque²

Profesor Asociado del Cider, Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia
jpineda@uniandes.edu.co

Recibido: 07.05.13
Aprobado: 22.04.14

-
- ¹ Este artículo presenta resultados del proyecto de investigación *Microempresas, trabajo y género en el sector servicios: el caso de las peluquerías y salones de belleza*, financiado por Colciencias. Este se desarrolla con la codirección de la profesora Luz Gabriela Arango de la Universidad Nacional de Colombia y del autor, y con la participación de Jei Alanis Bello Ramírez y de Sylvia Ramírez. Las reflexiones que consigno en este artículo han sido logradas, en gran medida, gracias al trabajo de equipo.
 - ² Economista y Doctor en Geografía Humana.

Resumen

Desde la crítica que el feminismo y los estudios sobre masculinidades realizan a la teorización y al concepto de emprendimiento como universal y sin género, este artículo ofrece algunos elementos críticos a la reciente literatura sobre emprendimiento, género y desarrollo económico. Esto se realiza a partir de una investigación en el sector de servicios personales de la industria de la belleza en Bogotá, con base en entrevistas y en una encuesta representativa para el sector. Utilizando el concepto de división sexual del trabajo y trabajo emocional, se explora cómo la creación de valor se realiza a través de prácticas que construyen las identidades de género y cómo estas construyen el emprendimiento.

Palabras clave: Emprendimiento, Género, Belleza.

Clasificación JEL: B54, M29, O17.

Abstract

Based on the critique made by feminism and masculinity studies about the concept and theory of entrepreneurship as universal and gender free, this article offers some critical elements to recent literature on entrepreneurship, genre, and economic development based on research in the personal services of the beauty sector in Bogotá. The research is based on interviews and a representative survey for the sector. Using the sexual division concept of labor and emotional work, we explore how the creation of value in the beauty service is carried out through practices that build gender identity and help promote entrepreneurship.

Keywords: Entrepreneurship, Gender, Beauty.

Resumo

Este artigo oferece alguns elementos críticos à recente literatura sobre empreendedorismo, gênero e desenvolvimento econômico, tendo em vista os recentes debates que têm surgido no feminismo e nos estudos sobre masculinidades. A análise tem como campo de pesquisa o setor de serviços pessoais da indústria da beleza em Bogotá, o qual foi abordado a partir de entrevistas e de uma enquête representativa do setor. Com base nos conceitos de divisão sexual do trabalho e de trabalho emocional, explora-se como a criação de valor dá-se através de práticas que constroem as identidades de gênero e como estas identidades configuram o empreendedorismo.

Palavras-chave: Empreendimento, Gênero, Beleza.

Introducción

Existe una creciente literatura que analiza y discute la relación entre emprendimiento y desarrollo económico, estimulada en buena medida por el GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*)³ (Acs, Desai y Hessels 2008; Burke, FitzRoy y Nolan 2002; Naude 2010; Minniti y Nardone 2007; entre otros). Parte de los hallazgos que se han encontrado en estos estudios es que en los países en desarrollo el nivel de emprendimiento tiende a ser más alto que en los ya desarrollados debido a que el auto-empleo en estas naciones es mayor, no tanto por iniciativa de los individuos, como por las necesidades de generación de ingresos (Acs, Desai y Hessels 2008).

Algunos de estos estudios se han centrado en identificar los determinantes de la diferenciación en la tasa de creación de nuevos negocios entre hombres y mujeres. A partir de técnicas cuantitativas de análisis, en general, muestran que existen diferencias significativas en los niveles de creación de firmas por sexo y evidencian que el número de mujeres involucradas en el inicio de negocios es significativa y sistemáticamente menor que el de hombres. En la explicación sobre qué determina la iniciación de un negocio, se encuentran las variables socioeconómicas (edad, educación, recursos financieros, los ingresos individuales, etc.) y las características de percepción de los individuos (reconocimiento de la oportunidad de negocio, la autoconfianza, el temor al fracaso y el conocimiento de otros emprendedores, entre los más importantes) (Naude 2010).

Uno de los estudios ha mostrado que la decisión de iniciar un negocio es mucho más compleja para una mujer, quien tiende a ser más sensitiva a una variedad de incentivos no monetarios (Burke, FitzRoy y Nolan 2002). Para las mujeres, más que para los hombres, la decisión de emprender un negocio está frecuentemente vinculada a la necesidad o a la flexibilidad de tiempo y localización; esto es con la independencia para poder acomodar las necesidades de la familia y la crianza de los hijos.

Minniti y Nardone (2007) buscan establecer la existencia de efectos universales de género sobre las decisiones de comenzar un negocio independientemente de las circunstancias culturales específicas de los países. Los autores se preguntan si las diferencias en la probabilidad de iniciarlo entre sexos permanecen o desaparecen cuando hombres y mujeres son comparados en idénticas condiciones para un grupo dado de características. Si las diferencias permanecen iguales, significa que dichas características no explican la probabilidad de emprender un negocio y viceversa. Cuando el procedimiento de la equiparación es aplicado a las variables socioeconómicas y a las condiciones macroeconómicas, las diferencias de probabilidad de iniciarlo permanecen iguales a las originales sin igualación. Esto significa que estas variables no explican las diferencias de género en el nacimiento empresarial. Por el contrario, el procedimiento aplicado a las

3 El GEM es un programa de investigación que mide el nivel nacional de actividad de emprendimiento en 60 países desarrollados y subdesarrollados, que continúa ampliándose a otros países y grandes ciudades. La ventaja de este programa es el uso uniforme de definiciones y recolección de datos a través de los países para comparaciones internacionales. Se centra en medir sistemáticamente dos cosas: el nivel en la actividad de nacimiento de firmas y la prevalencia de estas firmas nacientes.

variables de percepción muestra que las diferencias desaparecen, lo cual sugiere que tales variables son muy importantes para explicar las diferencias de género en el comportamiento emprendedor.

Cuando se excluye la variable de oportunidad de negocio dentro de las de percepción, las diferencias no desaparecen pero sí se reducen significativamente, lo cual sugiere que la percepción de oportunidad es un factor importante en explicar las diferencias de género. Esto es, el emprender nuevos negocios está basado en una habilidad individual para percibir oportunidades y actuar en ellas. Los resultados sugieren que si las mujeres sienten que tienen las capacidades y conocimientos para emprender un negocio, y creen que sus habilidades las llevarán al éxito, ellas serán más propensas a iniciar su propio negocio (Minniti y Nardone 2007, 236).

Esta corriente de estudios desde la teoría económica, si bien logra evidenciar diferencias de género en los procesos de emprendimiento, ha abierto un importante campo de estudio donde el género presenta limitaciones propias de su abordaje metodológico y epistemológico para una satisfactoria explicación desde una teoría de género. Por un lado, el carácter cuantitativo de su investigación se basa en procesos de inferencia propios del campo estadístico y econométrico⁴. Estos procesos, aunque tienen un alto nivel de desarrollo técnico, producen resultados “inferidos” a partir de una teoría de la causación sucesionista que muestran características de “caja negra”. La teoría sucesionista plantea que la causación entre X e Y no es observable y lo único posible es inferir a partir de aquello que sí es observable; así, logra una secuencia controlada de observaciones que permite encontrar la causación real ante la espuria. Frente a esto, la teoría generativa de la causación busca explicar la secuencia de sucesos que generan los resultados, es decir, la causa directa y observable de los fenómenos; en nuestro caso, los contextos, relaciones, prácticas y comportamientos que producen el género y las diferencias en este (Pawson y Tilley 1997).

Por otro lado, este tipo de investigación económica tiene objetivos explícitos de encontrar la existencia de efectos universales de género. Esta pretensión resulta problemática por el carácter histórico y geográfico de las construcciones de género, que se hace presente en los mismos debates sobre el concepto de género y que resulta central en el entendimiento del emprendimiento como fenómeno generizado (*gendered*). Hacer negocios es una práctica social y, en consecuencia, es ‘hacer género’, reelaborar relaciones de género. Sin embargo, esto último es menos evidente que el hacer negocios, porque el género (los atributos culturales y de poder relacionados con el tener un cuerpo de hombre o de mujer – Butler

4 En el caso de Minniti y Nardone (2007), utilizan la técnica de procesos de igualación (*equalization process*) y el procedimiento de “dar el salto” (*bootstrapping procedure*), para verificar qué variables explican las diferencias de género con relación a la actividad de emprendimiento. El proceso de igualación busca identificar los subgrupos de hombres y mujeres con idénticas características, a partir de lo cual se calcula la probabilidad de iniciar negocios. La probabilidad de todos los grupos por género se obtiene de la suma ponderada de los distintos grupos. Las probabilidades de los grupos igualados se comparan con aquellas de los grupos no igualados a través del procedimiento de *bootstrapping*, que es una técnica no paramétrica que permite evadir algunas de las limitaciones inherentes a los modelos de regresión estándar. Este método permite una estimación robusta de la variabilidad de la propensión de emprendimiento entre sexos (2007, 224).

1999) se suele asignar al cuerpo de las personas y a lo que ellas son, en vez de a lo que hacen, a sus relaciones y prácticas de negocios.

Este artículo tiene como hipótesis que el emprendimiento entre hombres y mujeres va a depender de la forma como cada actividad económica se configura desde la división sexual del trabajo y de la forma como los grupos sociales, a través de sus prácticas y relaciones, reproducen o alteran dicha división al interior de la actividad. Para esto, desde la tradición de la crítica feminista y desde los estudios sobre masculinidades, este artículo realiza un análisis de género del emprendimiento de hombres y mujeres en el sector de los servicios personales directos, para el caso de peluquerías y salones de belleza en Bogotá (clasificación CIIU 09302), y su relación con procesos de construcción social de la diferencia (género, clase, raza y orientación sexual), que permita superar parcialmente las limitaciones epistemológicas señaladas en el párrafo anterior.

En la primera parte de este artículo se presenta una síntesis de una revisión de literatura sobre la relación entre emprendimiento y género, la cual es producto del impacto de los estudios de género sobre las teorías del emprendimiento en la economía y la administración. Esta revisión no pretende ser exhaustiva, pero sí rescatar las principales críticas feministas al concepto de emprendimiento y algunas de las investigaciones que a nivel internacional se han realizado desde un enfoque de género en la industria de la belleza. En la segunda parte se presenta la metodología de investigación que brinda la información relevante para la sustentación de la hipótesis. En la tercera parte se brinda el contexto de emprendimiento, informalidad y género en la ciudad de Bogotá, con algunos datos de fuentes secundarias, así como de los resultados de la encuesta realizada en el marco de la investigación, que muestran la configuración de la división sexual del trabajo en el sector. En la cuarta parte se analiza la fuerte segregación socio espacial de clase en los establecimientos, las condiciones de competencia y jerarquía social que demarcan el sector de servicios personales de belleza en la ciudad. La quinta parte se concentra en las particularidades que presenta el emprendimiento desde el punto de vista de género, en el contexto de las peluquerías y salones de belleza en Bogotá. Finalmente, se realizan algunas reflexiones de conclusión.

1. Género y emprendimiento

El emprendimiento ha estado históricamente asociado a la actividad, la creatividad, el riesgo, la conquista, el heroísmo, el cálculo y la aventura. A su vez, estos atributos se han relacionado con y valorado en los varones, toda vez que los hombres que han encarnado dichas prácticas se asocian con el logro y ejercicio de distintas formas de poder, siendo visibles, reconocidos y valorados culturalmente. Esto ha hecho que, como lo señala Connell (1995), la masculinidad hegemónica también tome cuerpo en la figura del emprendedor. El emprendimiento ha estado históricamente localizado en el universo simbólico de lo masculino (Hearn 1992; Collinson y Hearn 1996; Mullholland 1996). Este universo se ha relacionado con la tradicional división sexual del trabajo, que en la modernidad ha relegado a la mujer al espacio de lo doméstico y lo privado, y al hombre al

campo de lo público: el manejo del Estado y los negocios⁵. No obstante, el emprendimiento como discurso en la teoría social se ha centrado en los anteriores atributos en un proceso de abstracción, que lo ha desligado como práctica masculina, haciendo la masculinidad invisible y sosteniendo modelos de liderazgo y racionalidad como elementos universales, por fuera de la historia y sin género.

El concepto de emprendimiento y de empresario-emprendedor que la incorpora, surge en la escuela económica austriaca. Según Perdomo (2010), quien hace una revisión conceptual del aporte de tal escuela a estos conceptos, señala que “producto de la omisión histórica del empresario en la economía clásica y neoclásica, la economía austriaca es la única corriente de pensamiento que retoma estos elementos de manera distinta para ser estudiados de forma relevante en la teoría económica, reconociendo al empresario como elemento clave en el proceso de mercado...” (2010: 165). En este sentido, es la escuela austriaca la que va a introducir desde la racionalidad moderna el concepto del emprendedor prototípico de la humanidad, asexuado y universal.

Ciertamente, el pensamiento de economía clásica del siglo XIX, representado por Smith, Ricardo y Marx, poco utilizó el concepto de empresario, el cual fue reemplazado por el de capitalista, dado que estaban interesados en cómo se producía y distribuía la riqueza entre distintos grupos sociales de una economía nacional, más que en el papel específico de los individuos. Igualmente, cuando la teoría económica fue dominada por la escuela neoclásica con la revolución marginalista de la década de 1870, con autores como Walras, Marshall, Pigou y Menger, incorporó una teoría de la firma en su análisis del equilibrio general y no una teoría del empresario, quien se oculta detrás de las funciones de producción, de utilidades y costos.

La escuela austriaca, representada por Hayek, Mises, Kirzner y Schumpeter, desplaza el concepto abstracto de mercado impersonal, por un concepto de mercado creado y dinamizado por el empresario, como agente activo de este. El empresario-emprendedor es un “hombre” que identifica oportunidades a partir del conocimiento e información que adquiere en las relaciones de intercambio en el mercado. El mercado es concebido entonces como un proceso empresarial.

En las teorías de Schumpeter (1939), por ejemplo, el rasgo distintivo de la actividad emprendedora es la capacidad de innovación. Esto, sin embargo, es considerado esencialmente como una cualidad intrínseca de la persona, dotada de cualidades excepcionales, y no como un conjunto de prácticas que se adquieren en contextos socioculturales e históricos específicos. Los discursos sobre emprendimiento tienden a marginalizar aquellos hombres que no encajan en la construcción del hombre racional y calculador del riesgo, o aquellas (históricamente mujeres) que son incapaces de tomar parte porque están involucradas

5 La división sexual del trabajo es un concepto de viejo cuño en el pensamiento feminista, que fue central especialmente en lo que se denominó el feminismo de la igualdad desde los años setenta (Razavi y Miller 1995). Con el advenimiento de las teorías post-estructuralistas en los ochenta, este va a ser incorporado con las teorías de la subjetividad y la identidad en la ampliación de los estudios de género. Joan Scott (1993) muestra cómo durante el siglo XIX en Europa, se consolidó la separación entre familia y trabajo, entre las esferas de la producción mercantil pública y la reproducción doméstica privada, mostrando el carácter histórico y cambiante de la división sexual del trabajo.

en actividades domésticas. La dicotomía entre hogar y trabajo es tomada, por supuesto, con el valor colocado en la naturaleza única y racional del trabajo, mientras el componente emocional necesario para manejar las relaciones interpersonales es ignorado.

En la retórica económica que ha acompañado estas afirmaciones, “el emprendimiento ha sido frecuentemente asociado (de acuerdo con un período histórico) con las dimensiones de liderazgo y gerencia. El ‘empresario’ (el que descubre nuevos mundos), el ‘líder’ (el que ejerce control), y el ‘gerente’ (el que impone el orden de la gestión racional) son interpretados como las figuras arquetípicas que nos permiten encontrar nuestras guías en la actividad diaria de la organización y que sirven como expresiones simbólicas de los temores y las esperanzas del desempeño de la empresa” (Czarniawska-Joerges y Wolff 1991, citado por Bruni, Gherardi y Poggio 2004, 410).

Estudiar el emprendimiento femenino y de un “otro” no universal conlleva, por un lado, el riesgo de aplicar sesgadamente atributos surgidos de un modelo hegemónico o, de otro lado, permite hacer visible el carácter masculino de la conceptualización y el discurso sobre emprendimiento. En el primer caso, varios de los estudios y discursos sobre mujeres empresarias parecen reforzar los patrones de investigación usados para el análisis del emprendimiento, donde los supuestos, las variables, los modelos de medición y las metodologías contribuyen a colocar el emprendimiento femenino como emulación de un referente “universal” (Jonson Ahl 2002, citado por Bruni, Gherardi y Poggio 2004, 407).

En el segundo caso, implica estudiar el emprendimiento desde género y entenderlo, no como una serie de atributos propios al ser o como elementos constitucionales a determinado tipo de personas, sino como prácticas aprendidas y desplegadas históricamente en el contexto de relaciones, oportunidades y casualidades. Los atributos de emprendedoras y emprendedores deben así entenderse bajo supuestos anti-esencialistas, donde sus capacidades e identidades se construyen y negocian en relación y actuación con los otros, tanto subjetiva como objetivamente dentro de prácticas situadas (Butler 1999).

El concepto de emprendimiento contiene así un subtexto de género, el cual hace que su carácter masculino sea invisible y permite sostener una reproducción acrítica de una masculinidad hegemónica bajo ideales y prácticas que aparecen como neutrales y universales. En este contexto, estudiar hombres y mujeres emprendedoras sin examinar la estructura de género del emprendimiento es legitimizar la ceguera de género (*gender blindness*) que hace la masculinidad hegemónica invisible y torna esta masculinidad en un parámetro universal de la acción emprendedora. Hecho universal, es propuesto y prescrito independientemente de la identidad de género de la persona: a las mujeres que son o desean volverse emprendedoras se les demanda cumplir con un paquete de valores aparentemente neutrales, mientras a los hombres se les exige cumplir con aquella masculinidad ‘emprendedora’. En la medida en que las acciones de emprendimiento como parte importante de la acción social conllevan la institucionalización de valores y símbolos, estas acciones incorporan rasgos de género y pueden ser leídas desde el concepto género, para entender cómo género y emprendimiento son culturalmente producidos y reproducidos en las prácticas sociales (Bruni, Gherardi y Poggio 2004).

1.1 Género y emprendimiento en la industria de la belleza

Aunque el orden de género en la sociedad y las desventajas estructurales en el mercado laboral han colocado importantes barreras a grupos de mujeres para el acceso a distintas formas de capital (financiero, humano, tecnológico, social y cultural) y para su ingreso como empresarias en muchos campos, en algunos sectores productivos con características propias de lo femenino su presencia es ampliamente reconocida. Así, en la industria de la belleza, su existencia como empresarias se remonta a los albores mismos del surgimiento de esta industria en el siglo XIX y de la consolidación como industria global en el siglo XX (Jones 2010).

El nacimiento de la industria de la belleza se construye sobre la base de los conocimientos, recetas y prácticas que especialmente las mujeres sostuvieron por siglos en distintas sociedades para el cuidado del cabello, la piel y el cuerpo de ellas mismas y de otros. Como bien lo señala Black (2002), la modernidad con el advenimiento de las ciencias y el comercio, sistematizó y en buena parte expropió estas prácticas y dio nacimiento a una gran industria.

Geoffrey Jones, historiador de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, señala que la industria de la belleza emergió durante la segunda mitad del siglo XIX, se convirtió en una de las expresiones de la modernidad y, hoy en día, es uno de los sectores más globalizados y globalizantes en lo económico y cultural (Jones 2010). Aunque la gran mayoría de sus productos han estado dirigidos hacia el consumo femenino, las mujeres han logrado tener una presencia significativa como empresarias. Así, por ejemplo, en la expansión de los mercados de los productos para el cabello que se presentó después de la Segunda Guerra Mundial, destaca el papel de Helene Curtis, una importante empresaria innovadora norteamericana, quien lideró el proceso de globalización al posicionar sus productos en más de cien países alrededor del mundo.

Pero aparte de las mujeres blancas y de élite social, grupos de mujeres surgidas de sectores trabajadores o subalternos también han logrado incursionar como empresarias en el sector. Las mujeres negras norteamericanas tienen una larga historia de trabajo dentro de la industria (Harvey 2005; Walker 2007). El caso más conocido desde principios del siglo XX es el de Madame Walker, la primera millonaria afroamericana. Su caso fue una expresión de la segregación racial que impedía a la población negra el uso de servicios de la población blanca, lo cual creó un exclusivo mercado de servicios para el emprendimiento de mujeres negras, segregadas también de los mercados laborales (Harvey 2005, 792).

Aunque la industria incluye una gran variedad de productos (de aseo, maquillaje, perfumes, cuidado del cuerpo, etc.), como muy bien lo analiza la obra de Jones (2010), específicamente los servicios vinculados presentan una importante literatura que se refiere de manera más directa a los del micro emprendimiento, el trabajo, los patrones de diferenciación social y los significados sociales y culturales para la vida de las personas, específicamente en las peluquerías, barberías y salones de belleza. Paula Black (2002), socióloga de la Universidad de Sussex, realiza una larga investigación en los salones de belleza, considerándolos como un microcosmos para la investigación sociológica, que puede dar razón de claves en torno al género y la raza, la salud, el empleo, la construcción y mantenimiento de la identidad y la sexualidad, prácticas corporales y

actividades de descanso. Esta autora, además de realizar un detallado análisis acerca de las condiciones laborales y sociales de las trabajadoras de los salones, estudia la amplia gama de servicios personales de estos negocios. En la misma línea de análisis feminista se encuentran también otros significativos productos de investigación (Rooks 1996; Black y Sharma 2001; Gimlin 2002; Kang 2003 y 2006; Hunter 2005; Walker 2007; Nakano 2008).

Otras autoras han resaltado el papel de los salones de belleza como espacios de la iniciativa laboral y empresarial femenina, y de encuentro y empoderamiento de comunidades tradicionalmente marginadas. Tiffany Melissa Gill (2001) realiza un análisis histórico del papel que jugaron las peluqueras, esteticistas y los salones de belleza en los procesos de autonomía económica, cultural y política de las comunidades afroamericanas entre 1900 y 1960. Destaca la participación de mujeres negras en el liderazgo económico, cultural, político y social, desde su éxito como propietarias de negocios de belleza. Por su parte, Adia Harvey (2005) se concentra en el papel de las mujeres como emprendedoras en los contextos de discriminación de raza y género. La autora presenta análisis bajo categorías como el volverse emprendedoras, la construcción de patrones estilísticos y las contradicciones, tensiones y problemas que surgen en las identidades y prácticas de estilistas y clientes.

A nivel nacional aunque existe alguna literatura, tanto sobre el trabajo y micro emprendimiento de mujeres en contextos de pobreza y discriminación, como sobre el tratamiento del cuerpo y la belleza desde la interseccionalidad de los conceptos de clase, raza y género (Arango 2011; Arango y Pineda 2013), existen pocos trabajos específicos sobre los salones de belleza. Los temas de micro emprendimiento y trabajo han tenido algunas aproximaciones. Pineda (2003, 2007) ha realizado estudios sobre el papel del micro emprendimiento y las relaciones de género en contextos de la marginalidad urbana, como también acerca de las dinámicas de género en los mercados laborales colombianos.

2. Metodología

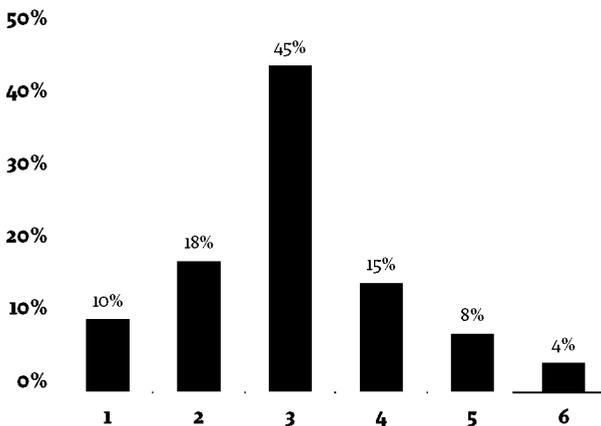
El sector de peluquerías y salones de belleza presenta características que lo hacen especialmente interesante para el estudio del emprendimiento, desde una perspectiva de género. En primer lugar, es un sector con pocas barreras de entrada que ofrece alternativas diversas de empleo y emprendimiento a un número creciente y heterogéneo de personas, en las que se articulan de manera específica las relaciones de género, clase, raza y orientación sexual. En segundo lugar, aunque el cuidado del cuerpo y la belleza ha estado asociado históricamente con una labor de mujeres (madres, nodrizas, esclavas, empleadas domésticas, etc.), el desarrollo y modernización actual de los servicios ha profesionalizado y cambiado muchas de las atribuciones tradicionales de género que tendían a naturalizarlas. En tercer lugar, este sector está relacionado con el desarrollo de la industria global de la belleza, cuyos bienes y servicios son productos altamente valorados en la sociedad contemporánea, como belleza, salud y juventud, definidas a partir de patrones estéticos asociados a relaciones de poder y construcción social de la diferencia (Jones 2010; Lipovetsky 1997).

Mirar la forma como el emprendimiento en el sector de peluquerías y salones de belleza en Bogotá se configura desde la división sexual del trabajo y a través de las prácticas y relaciones de empresarios y trabajadores, constituye un estudio de caso a través del cual se puede evidenciar la forma en que el emprendimiento no es ajeno al género y como sus realidades y prácticas aprendidas construyen desigualdades en relaciones y contexto específicos (Ayuso y Ripoll 2005).

La metodología se basó en recolección de información primaria a través de técnicas cualitativas y cuantitativas. Para el primer caso, se realizaron entrevistas a propietarias y propietarios de peluquerías, salones de belleza y barberías. De un total de 23 entrevistas, nueve son a mujeres y ocho a hombres heterosexuales, dos a hombres homosexuales y tres a personas trans. Dos de los hombres heterosexuales son propietarios de establecimientos de estilo afro. Las entrevistas fueron debidamente grabadas, transcritas y codificadas según nueve categorías analíticas. Para su sistematización y análisis se utilizó el programa QRS NVivo9. Para este artículo se utilizaron las categorías relacionadas con el establecimiento y con condiciones de trabajo.

En el segundo caso, se realizó una encuesta cuya unidad de análisis e información fue el establecimiento comercial denominado “peluquería o salón de belleza” según la clasificación CIIU con el código 0930200. El universo lo constituyeron los establecimientos registrados con este código ante la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) en el 2010. La base de datos entregada reportó información básica de un total de 4.504 establecimientos registrado en dicho año. Dado que el registro mercantil no contiene el estrato socioeconómico, este se obtuvo a través de la georreferenciación de los establecimientos. Este proceso permitió depurar la base de datos de la CCB, dado que algunos negocios se encontraban con inconsistencias en la información, de lo cual resultaron efectivamente georreferenciados 4.063 establecimientos. La distribución de establecimientos por estrato socioeconómico se presenta en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Distribución de establecimientos por estrato socioeconómico (Bogotá 2011)



Fuente: elaboración propia con base en georreferenciación de registros de la Cámara de Comercio de Bogotá 2010.

Para determinar el tamaño de la muestra, se definió un nivel de confianza del 95%, un error máximo admisible en los procesos de inferencia del 5% y el tamaño de la población o el número de establecimientos en el universo. El tamaño de la muestra resultó así, a partir de la fórmula de muestreo aleatorio estratificado⁶, de 330 establecimientos.

El levantamiento de la encuesta se realizó en octubre de 2011, y contó con todo el protocolo técnico para su preparación, recolección, digitación y procesamiento. La información obtenida fue procesada con el software estadístico SAS para la producción de tablas de frecuencia, tablas cruzadas y estadísticos descriptivos, en general. En este texto se utilizarán estadísticas descriptivas de algunos de los resultados obtenidos.

3. Emprendimiento, informalidad y género en Bogotá

Una larga tradición de estudios sobre género ha evidenciado para América Latina y Colombia las diferentes formas de discriminación de género en el mercado laboral, a partir de los procesos de segmentación laboral como extensión de la tradicional división sexual del trabajo, que se expresa en la brecha salarial, la discriminación institucional, la feminización de la informalidad y la pobreza, y la alta presencia femenina en las microempresas y pequeñas unidades productivas de subsistencia (OIT-PNUD 2004; Arango 2004; Abramo 2006; Pineda y Acosta 2009). Estas discriminaciones de género en el mercado laboral se van a expresar tanto en las trabajadoras de los pequeños negocios, no calificadas, de bajos ingresos y condiciones precarias, como también en las empresarias de dichos negocios. No obstante, la participación como empresarias constituye una forma de superar, en alguna medida, las desventajas de la discriminación laboral. La creciente presencia de las mujeres en el emprendimiento de pequeños negocios, constituye una expresión de su gran popularidad como alternativa a la escasez y precariedad del trabajo asalariado (Pineda 2003).

Una aproximación al emprendimiento micro empresarial en el sector de peluquerías y salones de belleza en la ciudad, nos ofrece indicios de su gran dinamismo, pero también de la gran desigualdad social y de ingresos y las asimetrías de género que lo atraviesan. De acuerdo con el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), la ciudad cuenta con el mayor porcentaje de

6 n = Tamaño de la muestra
 N = Tamaño total de la población
 z = Percentil de la distribución de probabilidades normal, asociado con el nivel de confianza.
 ϵ = Error máximo admisible en la estimación de la proporción
 P_h = Proporción de establecimientos por estrato, y
 Q_h = Cantidad de establecimientos por estratos (PQ será igual al valor máximo para la obtención de la muestra). $Q_h = (1 - P_h)$

$$\text{Donde } n = \frac{\frac{z^2}{\epsilon^2} PQ}{1 + \frac{z^2 PQ}{\epsilon^2 N}}$$

empresas del país (21%) y una estructura productiva conformada por cerca de 250 mil empresas. Del total de estas empresas registradas en la ciudad para el 2009, el 86,2% eran microempresas (213.656)⁷.

De los establecimientos registrados para el 2010 en la CCB como peluquerías y salones de belleza, el 99,8% eran microempresas. Es decir, las microempresas de la belleza constituyen más de la tercera parte del total de micro establecimientos registrados en el sector servicios en Bogotá (36%). Estas cifras dan cuenta de las empresas que tienen vigente el registro mercantil, de modo que se puede pensar que el número total de empresas funcionando es mayor. En general, de las empresas nuevas creadas en Bogotá en el 2009 (cuando han pagado salarios durante tres meses), solo una cuarta parte (25,1%) nacen realizando el registro ante la CCB; de las empresas establecidas (cuando tienen más de 42 meses de edad), el 63% han registrado su actividad (GEM 2010, 49). Así, se esperaba que para el caso de las peluquerías y salones de belleza, alrededor de 37% de los establecimientos no se encuentren registrados (unos 1.600).

En términos de empleo, según los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el 2008 en Bogotá habría más de 47 mil personas ocupadas en el sector⁸: la gran mayoría mujeres (82%)⁹. Según la misma fuente, la remuneración era inferior al promedio del sector de los servicios: los ingresos laborales mensuales promedio en peluquerías y salones de belleza estaban alrededor de US\$250, mientras en el sector servicios alcanzaba el doble (US\$500). Esto muestra la precariedad del trabajo generado en este campo económico y social. Aunque la gran mayoría ocupada en el sector son mujeres, su ingreso laboral era la mitad del masculino. Esto puede deberse, entre otros, a cinco factores: primero, la mayor participación porcentual de los hombres como propietarios; segundo, la ubicación mayoritaria de los hombres en los estratos altos y medios de la ciudad; tercero, un mayor nivel de inversión de capital en los negocios en propiedad de hombres; cuarto, la diferenciación en las jornadas laborales por sexo; y, quinto, la división sexual entre oficios.

A continuación se mirará brevemente cada uno de estos factores a partir de estadísticas descriptivas dadas por la encuesta realizada en la investigación. El primer factor tiene un efecto muy limitado, pues mientras las mujeres constituyen el 72% del total de trabajadores, son el 69,5% de empresarios, es decir, la brecha es de solo 2,5 puntos porcentuales. El segundo factor tiene alguna importancia, dado que los propietarios hombres se encuentran sobre representados en los estratos altos (4, 5 y 6) de la ciudad (Tabla 1).

7 De las restantes, 10,3% son pequeñas (25.472), 2,7% medianas (6.629) y 1% grandes (2.192). Las microempresas se encuentran distribuidas principalmente en los sectores de comercio, restaurantes y hoteles (48%), manufacturera (15%), actividades inmobiliarias y de alquiler (14%) y servicios (7%). En este último sector de servicios, conformado por 15.168 empresas, se encuentran las peluquerías y salones de belleza.

8 Por ocupados se entiende aquí tanto los independientes, los asalariados, como los propietarios.

9 En la encuesta directa que se realizó para esta investigación este porcentaje es de 72%.

Tabla 1. Distribución de la propiedad por sexo al nacer según estrato socioeconómico (Bogotá 2011)

Estrato	Mujeres	Hombres
1	1,8%	0,7%
2	20,8%	17,3%
3	51,8%	42,2%
Subtotal	74,4%	60,2%
4	15,0%	21,8%
5	6,4%	12,7%
6	4,3%	5,4%
Subtotal	25,7%	39,8%
Total	69,5%	30,5%

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

Tabla 2. Distribución de la propiedad por sexo al nacer según nivel de inversión en el negocio (Bogotá 2011)

Nivel de inversión en el negocio	%	Sexo		Total
		Mujer	Hombre	
Menos de un millón	%	21,7	14,1	19,4
	<i>cve%</i>	3,72%	7,43%	3,34%
De 1 a 2 millones	%	13,1	18,9	14,9
	<i>cve%</i>	5,04%	6,22%	3,93%
De 2 a 3 millones	%	11,8	16,9	13,3
	<i>cve%</i>	5,36%	6,66%	4,19%
De 3 a 5 millones	%	19,9	13,3	17,9
	<i>cve%</i>	3,93%	7,68%	3,51%
De 5 a 10 millones	%	20,6	20,8	20,6
	<i>cve%</i>	3,85%	5,86%	3,22%
De 10 a 20 millones	%	8,9	7,9	8,6
	<i>cve%</i>	6,28%	10,24%	5,35%
De 20 a 40 millones	%	2,5	7,0	3,9
	<i>cve%</i>	12,14%	10,92%	8,17%
Más de 40 millones	%	1,5	1,9	1,5
	<i>cve%</i>	15,33%	19,03%	24,86%
Total	%	70,2	29,8	100,0
	<i>cve%</i>	1,28%	4,61%	

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

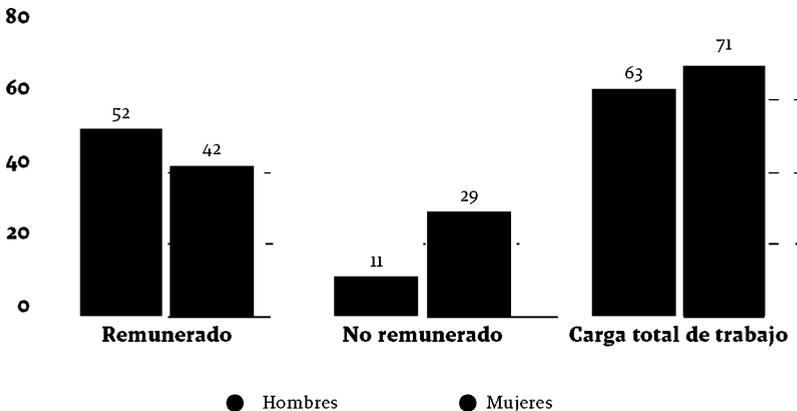
El tercer factor, con efecto limitado, muestra que los hombres se encuentran solo cuatro puntos sobre-representados en los rangos superiores a 5 millones de capital inicial para el arranque del negocio (Tabla 2). El cuarto factor, las jornadas laborales, resulta muy relevante desde el punto de vista de género y tiene un efecto importante, toda vez que mientras los hombres tienen jornadas de 67 horas semanales en promedio, las de las mujeres son de 59 horas (Tabla 3). Esta brecha de ocho horas se debe básicamente a que las mujeres tienen jornadas más reducidas de trabajo remunerado a fin de atender la mayor carga de trabajo de cuidado no remunerado en los hogares, preservando en estos grupos de empresarios la tradicional división sexual del trabajo. A partir de la GEIH se obtiene que las mujeres tienen un promedio de 31 horas semanales de trabajo no remunerado doméstico, frente a doce de los hombres (Gráfico 2). Si se aplica este promedio general para el sector de peluquerías y salones de belleza, las mujeres trabajan en total once horas más a la semana.

Tabla 3. Horas promedio semanales de trabajo remunerado según sexo al nacer (Bogotá 2011)

Sexo	Promedio horas/semana	Desviación Estandar
Mujer	59,2	1,9
Hombre	66,8	2,9
Total	61,5	1,6

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

Gráfico 2. Horas promedio semanales de trabajo remunerado y no remunerado por sexo (Trece áreas metropolitanas. Junio 2011)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE, 2011. Estimaciones del autor.

El quinto factor, la división sexual de los oficios, muestra que mientras los hombres en el sector se ubican principalmente como estilistas, el oficio de

manicurista es desempeñado exclusivamente por mujeres¹⁰. La diferencia de tarifas de esta división sexual es significativa: mientras los estilistas¹¹ reportan ingresos mensuales promedio entre \$400 mil y \$6 millones (US\$220 y US\$3.335), las manicuristas tienen ingresos entre \$350 mil y \$2 millones (US\$195 y US\$1.110)¹².

El proyecto *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)* realiza mediciones de emprendimiento en Colombia desde 2006, haciendo parte de una misma metodología de medición en 54 países alrededor del mundo. Bogotá fue la tercera ciudad en realizar esta medición a nivel local, cuyos resultados muestran contrastes de género de relevancia para este estudio. La metodología de GEM identifica dos etapas específicas en el nacimiento de una empresa. En la primera, el emprendedor da inicio a las acciones necesarias para crear una empresa (emprendedor naciente), pero se considera creada solo cuando esta ha pagado salarios durante tres meses. La segunda, es cuando la empresa desarrolla su actividad hasta cumplir 42 meses (nuevos empresarios). Así, en la metodología GEM la actividad emprendedora va desde que la persona toma acciones para crear la empresa, hasta el momento en que ha pagado salarios por 42 meses. A partir de este momento, la persona deja de considerarse empresario naciente para convertirse en empresario estable.

Los resultados para Bogotá señalan que, del total de la población adulta (entre 18 y 64 años), el 28,1% en los hombres y el 17,3% en las mujeres, emprenden una actividad económica. Esos porcentajes de personas emprendedoras se distribuyen entre emprendedoras nacientes y nuevos empresarios. De la Tabla 4 se resalta que los hombres no solo tienen una mayor tasa de emprendimiento, sino que se concentran proporcionalmente más en la categoría de nuevos empresarios y en la de empresarios establecidos (con más de 3,5 años de existencia), con brechas significativas de género de 8,6 y de 6,4 puntos porcentuales, respectivamente.

La amplia presencia de peluquerías y salones de belleza en Bogotá¹³ se explica, en gran parte, por las características y persistencia de la informalidad. La discusión sobre la informalidad laboral y empresarial en América Latina, se debe a su importante presencia y aumento significativo en la década de los noventa (Perry *et al.* 2007; Tokman 2004). Sin embargo, entre los países de la región se encuentra una gran dispersión en la tasa de informalidad, la cual está definida

10 Esta división sexual de oficios tiene una gran importancia simbólica y discriminante de género. La jerarquía entre trabajos de belleza “se relaciona con la división sexual y moral del trabajo de cuidado que distingue unas tareas más ‘nobles’ que otras, es decir, tareas de mayor prestigio o respetabilidad como aquellas que contribuyen a la reproducción de la vida y el bienestar de las personas, ligadas al cuidado de seres humanos (salud, educación, asistencia social) y tareas menos nobles e incluso ‘sucias’, relacionadas con el mantenimiento de las condiciones materiales de vida, los objetos y espacios de reproducción social (aseo, limpieza, alimentación) (Arango 2011, 8).

11 La casi totalidad de los propietarios y propietarias (88%) trabajan en su propio negocio como estilistas. Los propietarios estilistas son el 98% y las propietarias estilistas el 83%.

12 Estos datos provienen directamente de las entrevistas a estilistas y manicuristas de diferentes estratos.

13 Se constata a partir de conversaciones del autor con pares académicos y de las entrevistas con algunos propietarios, que al menos frente a ciudades como Buenos Aires, Santiago de Chile, Recife y Rio de Janeiro, la proliferación de estos centros de belleza no es tan amplia como en Bogotá.

por criterios de productividad (trabajo independiente de baja calificación, asalariados de pequeñas firmas o trabajadores sin remuneración) o de protección social (no cotiza para pensiones) (Gasparini y Tornarolli 2009)¹⁴.

Tabla 4. Tasa de Actividad Emprendedora (TEA) según momento de la empresa y sexo

Población y TEA	Colombia		Bogotá	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población total	22.465.760	23.042.445	3.548.713	3.815.069
Población adulta (entre 18 y 64 años)	13.519.619	13.866.661	1.550.952	1.590.765
Población adulta en TEA	3.366.385	2.523.732	435.818	275.202
%	24,9%	18,2%	28,1%	17,3%
Emprendedor naciente (1)	1.378.424	1.838.668	248.101	220.014
%	10,2%	13,3%	16,0%	13,8%
Nuevo empresario (2)	1.987.961	685.064	187.716	55.188
%	14,7%	4,9%	12,1%	3,5%
Propietarios establecidos (3)	2.149.619	1.123.200	169.054	71.584
%	15,9%	8,1%	10,9%	4,5%

Notas:

(1) Involucrado en la puesta en marcha de una empresa en los últimos tres meses.

(2) Empresario nuevo hasta 42 meses (3,5 años).

(3) Empresarios con más de 3,5 años de existencia.

Fuente: GEM-Bogotá 2009-2010. Encuesta a la población adulta y DANE proyecciones de población.

Colombia presenta actualmente uno de los niveles más altos de informalidad urbana en la región. Un componente central de la informalidad, los y las trabajadoras auto-empleadas o independientes de baja calificación, alcanza cerca de 40% del empleo total, mientras en países como Brasil, México, Chile y Argentina, este componente oscila alrededor del 20% (Gráfica 3). La tasa de informalidad en Colombia, definida por el criterio de protección social, fue de 61% en 1984, alcanzó su nivel más alto después de la crisis de fin de siglo (70,6%) y disminuyó a partir de 2004 para situarse en 63% en el 2010. Por el criterio de productividad, que prima en las estadísticas laborales, se presentan diferencias significativas por sexo que muestran la feminización de la informalidad. Para el 2011, en las principales áreas urbanas del país, las mujeres tenían una relativa mayor participación en la informalidad frente a los hombres (54,7% vs. 48,6%). La composición y dinámica de los trabajos allí incluidos están altamente segmentadas por sexo y jerarquizadas según patrones cambiantes de la división sexual del trabajo.

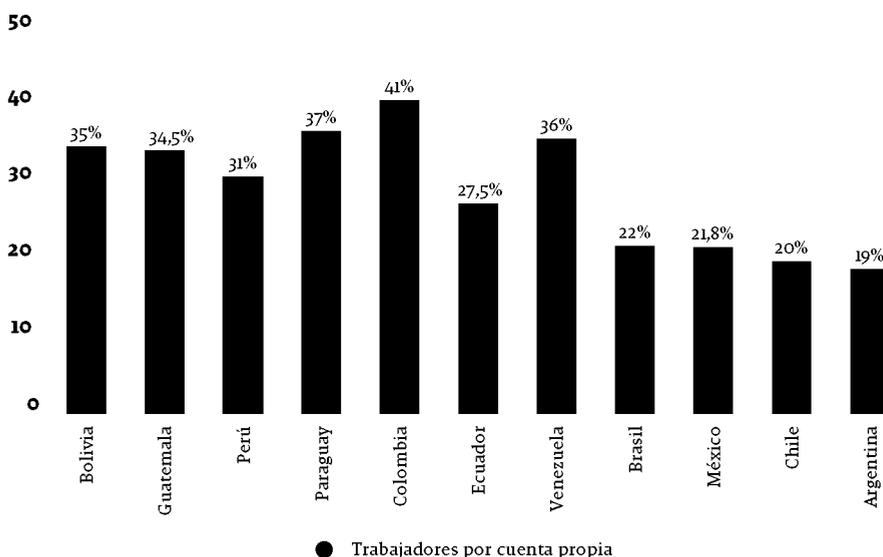
¹⁴ El concepto de informalidad ha sido abordado desde distintos marcos conceptuales tanto estructuralistas como institucionalistas. Para una crítica y revisión del concepto véase Pineda (2008).

Tabla 5. Población ocupada en empresas hasta cinco trabajadores según sexo (Trece áreas metropolitanas. Junio 2011)

Población ocupada en empresas	Ocupados (miles)	%
Hombres	5.190	
Informales	2.525	48,6
Formales	2.665	51,3
Mujeres	4.434	
Informales	2.426	54,7
Formales	2.009	45,3

Fuente: GEIH-DANE, 2011. Estimaciones del autor.

Gráfica 3. Porcentaje de trabajadores-as independientes. América Latina 2007



Fuente: OECD, Annual Labour Force Statistics (2009).

La configuración del mercado laboral colombiano y la explicación de su alta informalidad tiene que ver con los nuevos procesos de segmentación laboral y precarización del trabajo en amplios grupos humanos, tanto en países de alto como de bajo desarrollo industrial, que trajo consigo la ola neoliberal (Castel 1997; Sennet 2000; De la Garza 2001). Pero también con aspectos específicos de regulación e institucionalidad local que, en países como Colombia, han llevado a que la generación neta de nuevos puestos de trabajo, en los últimos quince años, se haya presentado solo en el sector informal, carente de mecanismos de protección social y calidad del trabajo (López 2010; Pineda y Acosta 2011).

4. Segregación, competencia y jerarquías

Tres características se identifican en las empresas y el emprendimiento del sector de peluquerías, barberías y salones de belleza: segmentación, competencia y jerarquización; estas características se encuentran altamente generalizadas y sexualizadas en el espacio social de las peluquerías y salones de belleza, como también atravesadas por otras formas de jerarquización social (clase, raza, sexualidad y oficio).

En primer lugar, Bogotá es una ciudad altamente segregada que se expresa en la separación espacial entre grupos socioeconómicos y en la inequitativa distribución de los equipamientos (PNUD 2008, 87). La distancia entre las peluquerías y salones de belleza de estratos bajos y altos es enorme, no solo por su distancia espacial y los equipamientos urbanos que les rodean, sino por su expresión en ingresos. Mientras un corte de cabello para dama cuesta cuatro mil pesos en estratos bajos, en estratos altos cuesta cuarenta mil, diez veces el valor del primero (Tabla 6). La diferencia de tarifa corresponde tanto a una renta de localización¹⁵, que deviene también en renta simbólica, como a un valor de diferenciación en la calidad del servicio y los insumos utilizados.

Tabla 6. Distribución de establecimientos según tarifa de un corte de cabello para dama

Tarifa en pesos de 2011	Sexo		Total (%)
	Mujer (%)	Hombre (%)	
Entre 2 y 5 mil	0,9	1,1	0,9
Entre 5 y 10 mil	28,1	17,7	25,0
Entre 11 y 15 mil	62,6	58,3	61,3
Entre 16 y 20 mil	3,4	7,1	4,5
Entre 21 y 30 mil	2,1	6,0	3,2
Entre 31 y 40 mil	2,1	6,8	3,5
Entre 41 y 50 mil	0,4	2,0	0,9
Más de 51 mil	0,4	1,0	0,6
Total	69,5	30,5	100

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

La ubicación de los establecimientos se corresponde entonces con el tipo de clientela que atiende y con el sistema diferenciado de tarifas. Ha sido reconocido en los estudios del *marketing*, especialmente en la literatura sobre servicios, la naturaleza multidimensional y subjetiva del valor percibido para la creación de valor como piedra angular de una nueva ventaja competitiva. Esta centralidad de la noción de valor se reconoce como poco investigada (Sánchez e Iniesta 2009)¹⁶. Han sido conceptos centrales de esta investigación el de trabajo emocional, corporal y de cuida-

15 El concepto de renta de localización proviene del alemán Von Thünen ([1826] 2009), quien advirtió la no consideración del espacio en la teoría de la renta de la tierra de David Ricardo ([1817] 1993). Sus desarrollos en el siglo XX dieron fundamento a la ciencia regional y a la geografía económica.

16 Estos autores retoman la crítica a una perspectiva funcional y utilitarista, donde el valor resulta algo meramente racional y económico, reconociendo en la experiencia del consumo, tanto un valor funcional como emocional.

do (Hochschild 1983; Morris y Fieldman 1996; Martínez-Iñigo 2001; Black 2004; Arango 2010)¹⁷. La ubicación y el tipo de clientela en los procesos de emprendimiento, se va a expresar justamente en el tipo de relaciones con la clientela y la construcción de un valor superior. Estas relaciones descansan en el trabajo emocional desarrollado o dirigido por la/el empresaria/o, el cual se realiza bajo patrones culturales que reproducen, construyen y negocian los significados de género.

De las entrevistas con propietarias y propietarios de peluquerías y salones de belleza¹⁸, se encuentran estos procesos de institucionalización (interacciones sociales repetidas) de valores, símbolos, comportamientos y prácticas, que permiten entender cómo género y emprendimiento son culturalmente producidos y reproducidos. La mayoría de las y los emprendedores desarrollan estrategias y códigos de lectura del cliente, los cuales aplican directamente, transmiten o imponen a sus trabajadores, dependiendo del tipo de establecimiento.

Sebastián resalta las diferencias de posición social de la clientela y de los estilistas y afirma que uno de los conocimientos cruciales para trabajar en el sector de la belleza, consiste en saber mirar y comprender que existen diferentes estilos, que cada clienta tiene un gusto particular y es necesario que ese gusto no desentone con la oferta de peinado, corte, color y maquillaje al cual cada una está acostumbrada por su ubicación de clase: “No se puede dar a una clienta en el norte lo mismo que usaría una en el sur” (Arango 2011, 19).

Las estrategias de las-los empresarias-os se expresan en la presentación, la forma de tratar y acercarse al cliente, analizar la “psicología” del cliente, etc., es decir, en el trabajo subjetivo y emocional para preservar el cliente y hacerlo fiel, darle valor a los servicios de corte, peinado, tintura o maquillaje. Estas estrategias que se expresan en prácticas, actitudes y comportamientos frente a los demás, pueden ser más o menos generalizadas y diferir por la segregación de la ciudad. En general, el tipo de relación y nivel de negociación de los estilos de belleza y de la atención varía conforme a las posiciones de poder entre trabajador-empresario y cliente. El control de las emociones propias, elemento central del trabajo emocional, es más exigente cuando la distancia en términos de identidad y posición de poder entre el trabajador y la clientela es mayor, en el esfuerzo por complacer al cliente. Esto sucede cuando el empresario se auto-impone o impone a sus trabajadores ciertas formas de presentación, de buenos modales y de atención, para agregar valor al servicio. Es decir, la agregación de valor en muchas ocasiones implica la negación del ser, de la identidad del que sirve. La movilidad social, especialmente de algunos empresarios que comenzaron “desde abajo”, ha incluido el adaptarse al estilo de vida de sus clientes y “adaptarlos” a los estilos hegemónicos a los que aspiran¹⁹.

17 Hochschild (1983) acuñó el concepto de trabajo emocional como aquel que requiere un encuentro cara a cara entre trabajador y cliente, la producción de un estado emocional en el cliente y el ejercicio de algún grado de control sobre las actividades emocionales. El concepto de trabajo corporal es utilizado por Black (2004) como un trabajo emocional que además de lo anterior conlleva un contacto físico con el cliente. Para el concepto de trabajo de cuidado, de creciente uso por la crítica feminista, véase Arango (2010) quien revisa su validez e importancia teórica.

18 Arango (2011) expone en mayor detalle el trabajo emocional en las relaciones con la clientela.

19 Varios de nuestras/os empresarias/os exitosas/os provienen de familias campesinas o humildes; sobresalen gracias al capital social y cultural que adquirieron en el medio social de sus clientes.

La lectura de los clientes que realizan los emprendedores estilistas, es una codificación social amplia de su clase, género, raza, sexualidad, etc. Toda vez que se trata de su cuerpo, los códigos de significación de género y raza resultan centrales y relevantes. Los estilos y los patrones globales y locales de belleza pueden ser adoptados, variados o rechazados por la clientela o negociados con la y el estilista. Una amplia proporción de estos últimos cumplen una función activa y modernizadora de estilos a partir de lo que consideran apropiado para cada sexo, rasgo étnico, color de piel, edad, posición social y evento social del cliente. El cuerpo-sexo es leído culturalmente por la identidad del cliente, como por la y el estilista, quienes lo moldean y construyen conjuntamente de acuerdo con los patrones segregados socio-espaciales y culturales de la ciudad y los establecimientos.

La segunda característica de los servicios es la naturaleza competitiva de los distintos segmentos de mercado. La competencia se hace más fuerte en la medida en que disminuyen las barreras para la entrada de nuevos competidores. En los sectores altos, donde se requiere de mayores recursos tecnológicos de gestión, financieros de inversión y humanos y culturales de relación, estas barreras hacen difícil la entrada de nuevos competidores, por lo cual este mercado es disputado por un grupo más reducido de negocios. Por el contrario, en los sectores medios y bajos donde dichas barreras disminuyen proporcionalmente, se encuentra un mayor número de negocios con una muy alta competencia. En las tablas 7, 8 y 9 se muestran la distribución de los recursos financieros de inversión inicial, de tamaño espacial de los negocios y humanos, respectivamente, los cuales evidencian no solo la gran diferencia de recursos entre grupos sociales, sino las disparidades de género subyacentes.

Tabla 7. Distribución de propietarias-os por sexo según nivel de inversión inicial en el negocio. Bogotá 2011.

Nivel de inversión	Sexo		Total (%)
	Mujer	Hombre	
Menos de un millón	21,7	14,1	19,4
De 1 a 2 millones	13,1	18,9	14,9
De 2 a 3 millones	11,8	16,9	13,3
De 3 a 5 millones	19,9	13,3	17,9
Subtotal	44,8	49,1	46,1
De 5 a 10 millones	20,6	20,8	20,6
De 10 a 20 millones	8,9	7,9	8,6
Subtotal	29,4	28,7	29,2
De 20 a 40 millones	2,5	7,0	3,9
Más de 40 millones	1,5	1,9	1,5
Subtotal	4,1	8,9	5,4
Total	70,2	29,8	100,0

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

Esta característica de la estructura del mercado ha llevado a que, en los sectores populares, donde un alto porcentaje de mujeres trabaja en niveles de subsistencia, se presente una real desvalorización del trabajo de cuidado corporal. A pesar de ser un servicio en expansión, cada vez más demandado por hombres y mujeres, adolescentes y niños, mayores y ancianos, la dinámica de la oferta de servicios como alternativa de trabajo, especialmente para miles de mujeres, conduce a que dicho trabajo sea precario.

Tabla 8. Tamaño promedio de los establecimientos en metros cuadrados, estrato y sexo. Bogotá 2011.

Sexo	Estrato	Promedio
Mujer	1	13,3
	2	23,9
	3	29,6
	4	42,5
	5	59,5
	6	153,1
Total		37,4
Hombre	1	16,0
	2	40,7
	3	40,0
	4	52,0
	5	59,5
	6	176,3
Total		52,3
Total general		41,8

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

Como se señaló en la sección sobre género y emprendimiento, fue la escuela austriaca la que superó el concepto abstracto del mercado como algo impersonal, para hacer de este algo creado y construido por el empresario, como agente activo del mismo. La crítica de los estudios de género y masculinidades va a problematizar a ese empresario para verlo no solo como emprendedor, líder, innovador, etc., sino también como hombre y, en consecuencia, a ver su construcción, el mercado, como espacios generizados, donde se construyen identidades e inequidades de género (Carrigan, Connell y Lee 1985; Collinson y Hearn 1996).

Tabla 9. Distribución de empresarias-os según nivel educativo por estrato socioeconómico. Bogotá 2011.

Nivel educativo	Estrato Socioeconómico						Total
	1	2	3	4	5	6	
Básica Primaria	0,0%	35,8%	46,1%	18,1%	0,0%	0,0%	7,3%
Secundaria (6 a 9)	4,1%	27,9%	45,3%	14,8%	6,0%	1,8%	14,9%
Media (10 a 13)	4,0%	25,7%	43,9%	12,3%	10,2%	4,0%	20,5%
Técnico o tecnológico	0,0%	15,1%	53,3%	17,3%	7,4%	6,8%	44,0%
Universitaria sin título	0,0%	7,7%	62,6%	17,6%	8,3%	3,8%	7,2%
Universitaria con título	0,0%	9,0%	31,3%	35,9%	19,3%	4,4%	6,2%
Total	1,4%	19,6%	49,0%	17,0%	8,3%	4,6%	100,0%

Fuente: Encuesta a peluquerías y salones de belleza. Bogotá 2011.

La característica más sobresaliente que se encuentra en el mercado de los servicios de belleza en peluquerías, barberías y salones de Bogotá es la visibilidad, el prestigio y dominio simbólico de los propietarios-estilistas hombres, heterosexuales o gays. No obstante, estar la belleza asociada con la mujer, ser este un mercado atendido y demandado mayoritariamente por mujeres, quienes figuran en los medios y en la cima del mercado son hombres. El surgimiento en los años setenta de las peluquerías o salones ‘unisex’ y el rompimiento del espacio homosocial exclusivo para hombres de la tradicional peluquería o barbería masculina, facilitó el ingreso de los hombres al espacio femenino de los salones de belleza²⁰.

El carácter femenino de la cultura y de la industria de la belleza ha facilitado la entrada de los hombres homosexuales y la apropiación contradictoria de su valoración social. Las características de la delicadeza, el sentido de lo estético y el carácter subjetivo de trabajo de cuidado del cuerpo, se consideran propias del lado femenino que tienen los hombres homosexuales, quienes lo explotan como cualidades para la profesionalización de la producción del portafolio estilístico y el valor de la apariencia en los clientes. No es casual que muchos de los propietarios y estilistas más reconocidos sean hombres gays. En un contexto generalmente homofóbico y cultural heteronormativo, ellos han logrado un reconocimiento y estatus en el sector, que no ha sido ajeno a una agencia basada en el uso contradictorio de las propiedades femeninas de su identidad y las ventajas que como varones pueden usar del medio, especialmente referidas a la división sexual del trabajo y los oficios.

La tercera característica relevante de los servicios es que las empresas compiten en términos de la calidad de los mismos, como elemento central de su naturaleza. Muchos elementos influyen en dicha calidad que permite diferenciar el

20 En los últimos años se evidencia una tendencia contraria de segregar de nuevo los espacios por sexo con la aparición de las barberías masculinas. Estas se presentan con estilos modernos para hombres de estratos medios y altos o con estilos híper masculinos, como los tallados de pelo corto asociados a otras expresiones culturales como el hip-hop de tradición, más popular y afro-americana.

producto y ascender en la escala de tarifas. Estos van desde la calidad misma de los insumos utilizados en el trabajo específico de los servicios de corte, tintura, peinado, etc., hasta la comodidad del lugar, su presentación y prestigio. Pero elementos decisivos parecen ser los aspectos emocional y subjetivo de la atención, que busca cautivar al cliente. Como servicio cultural, este sector ofrece distintas posibilidades estilísticas; algunas están ligadas a patrones estéticos dominantes, difundidos por la industria internacional de la belleza, mientras otras expresan identidades culturales no hegemónicas.

En un contexto de sobre oferta de servicios, los negocios basados en expresiones culturales específicas encuentran nuevos nichos para competir, algunos con reconocido éxito²¹. La diferenciación cultural de los servicios es una característica del mercado de peluquerías, barberías y salones de belleza, decisiva en el gran dinamismo y diversidad del sector²².

5. Emprendimiento y género en los salones de belleza

La decisión de las mujeres de “montar su salón” refleja los hallazgos que ya los estudios de género han encontrado en el tema. En el caso de Bogotá, la decisión de dar nacimiento a una empresa es una opción “genérica”, esto es, moldeada por el carácter de las relaciones de género. En primer lugar, la necesidad de balance de las demandas de trabajo y familia, es un elemento que frecuentemente distingue las motivaciones de emprendimiento de las mujeres frente a los hombres, en la medida en que pueden ajustar horarios y espacios de trabajo. Esta es una característica básica dada por los factores asociados a la carga de trabajo de cuidado de las mujeres en las relaciones de género y aparece, especialmente, en el caso de las mujeres de sectores medios o bajos que no pueden delegar el cuidado, en particular de sus hijos pequeños, a terceros (Prügl y Tinker 1997; Hays-Mitchell 1999). El siguiente es un caso muy frecuente entre las propietarias entrevistadas:

Pero cuénteme ¿usted cómo montó la peluquería, cómo fue en ese entonces?

Porque pues como le comenté yo soy madre soltera, el papá de mi hija nunca me ayudaba con ella y donde me cuidaban la niña me enteré de que me le daban mal trato, entonces pues yo empecé como el cuento de buscar la forma de buscarme una casa que tuviera un local y donde yo pudiera estar con mi hija siempre que la llevara al jardín, que la recogiera que estuviera pendiente de mi hija... (Marlen).

Este elemento, que en países de alto ingreso con bajo excedente de mano de obra femenina para el trabajo de cuidado en los hogares afecta a distintos grupos de mujeres en forma similar (sin considerar la migración femenina), independiente de sus condiciones de clase o raza, en contextos como el colombiano

21 Se encuentran exitosas peluquerías para niños y niñas, para personas trans, barberías exclusivas para hombres ejecutivos o para hombres con estilo afrocolombiano, para mujeres en prostitución, etc.

22 En los negocios de todos los estratos sociales se aprecia esa gran diversidad de servicios. Estos exploran diversos elementos del cuidado del cuerpo, especialmente los centrados en la cabeza, pero abarcan desde las uñas de los pies, la piel, hasta el cabello, para hombres y mujeres.

se da tanto por el orden de género como por la posición de raza o clase. Para mujeres propietarias de salones con miembros dependientes en el hogar, resulta muy importante contar con el salón dentro de su propia vivienda o en un lugar vecino a esta, a fin de atender con mayor facilidad el trabajo de cuidado en el hogar²³. Pero además, como propietarias establecen sus propios horarios de atención o delegan el comando del negocio, cuando lo requieren.

En segundo lugar, la decisión de engancharse como trabajadora de la belleza y situarse como micro propietaria en esta industria, también tiene relación con normas de género. El desarrollo de la industria en Occidente y la cultura alrededor de la belleza ha colocado las características de lo femenino en las centralidades de la belleza y han hecho de la apariencia y la atracción física un tema de gran importancia en la configuración de las identidades femeninas (Wolf 1991). Particularmente, buena parte de los medios de comunicación globales refuerzan mensaje de estándares de belleza que afectan especialmente las prácticas de las mujeres, aunque en forma diferenciada según edad, clase, nacionalidad, raza y orientación sexual (de Casanova 2004). Estos estándares han sido cuestionados por los efectos discriminatorios que generan tanto racial como socialmente y por las tensiones que viven muchos grupos de mujeres al no ajustarse a las imágenes e ideales que promueven. Este es uno de los elementos centrales de pérdida de legitimidad de la industria cuando esta es de carácter global (Jones 2010).

De esta forma, las circunstancias para hombres, mujeres y personas trans de llegar a ser micro empresarias de la belleza representa una opción que claramente refleja condiciones y normas de género, como identidades, teniendo en cuenta que la profesionalización de su actividad, la demanda de servicios que captura del público y los ingresos que le proporciona el salón, están justamente dados por los mensajes sociales acerca de la apariencia y las normas sociales de género alrededor de la belleza. Los discursos profesionalizantes de ser “asesoras de imagen”, de cultivar la autoestima de las y los clientes, etc., hacen parte de una dinámica cultural que le proporciona reconocimiento y valor al trabajo en el sector y que son citados por muchas propietarias como una de sus motivaciones para elegir e invertir en este negocio. Las y los propietarias-os señalan que, a pesar de los grandes esfuerzos y sacrificios que impone, no se ven trabajando en otro campo y que adoran lo que hacen y la importancia que ello representa para sus clientes.

Para evidenciar escuetamente cómo la escogencia de iniciar el emprendimiento en el sector de la belleza representa una opción que refleja normas de género, se presentan tres breves apartes de distintas entrevistas: primero, de una mujer, segundo, de una persona trans y tercero, de un hombre heterosexual.

Pues es que desde que estaba chiquita yo me peinaba sola, siempre y a mis amigas las peinaba siempre, siempre yo era la que las arreglaba cuando se iban para las fiestas, siempre el arreglo era en mi casa porque todas, todas terminaban arregladas por mí, siempre desde chiquita y bueno ya después era en la peluquería (Carolina).

23 Según la encuesta, para los establecimientos de estratos bajos (1, 2 y 3) el porcentaje de negocios que se comparten con la vivienda es del 22%, para el estrato 4 es del 7%, para el 5 de solo el 3% y para el 6 no se presenta.

¿Qué me atrajo de la peluquería? Pues yo pienso que es como el sitio del desahogo de nosotras como trans, el desarrollar pues nuestras habilidades, nuestro arte más, más que todo, como lo estético ¿Cómo hice para entrar? pues yo pienso que la mayoría de nosotras buscamos como ese desahogo y buscamos siempre llegar a ese punto que es la peluquería... donde de pronto nos sentimos realizadas como personas (Danna)²⁴.

“Claro él [su padre] quería que yo fuera profesional, que fuera administrador de empresas o contador o bueno, obviamente yo estaba estudiando y entre eso me pagó unas clases de taekwondo, y yo con mi mami, pues a escondidas de mi papá, porque de él soy el único hijo varón, tengo seis hermanas, entonces pues para yo decirle en esa época que iba a estudiar peluquería, pues si era difícil, pero a mí me apasionaba mucho, me apasionaba mucho, porque yo iba y me paraba en una peluquería del barrio... y me encantaba ver a los estilistas (Antonio).

En tercer lugar, como ya se contextualizó en las secciones anteriores, las motivaciones y decisiones de las mujeres de ser emprendedoras e iniciar un negocio, están condicionadas por las discriminaciones de clase y género que enfrentan en el mercado laboral. Para las mujeres de estratos bajos y medios, ante la ausencia de trabajo dependiente bien remunerado, ante la fácil opción de tomar un curso corto de belleza, ante las experiencias de trabajar como independiente en otros salones y ante la imposibilidad de hacer otra cosa distinta a una edad de más de treinta años²⁵, la alternativa de montar un negocio con los mínimos requerimientos para hacerlo, resulta la mejor alternativa posible. Las propietarias de sectores populares entrevistadas en esta investigación, se iniciaron como trabajadoras “independientes” en otras peluquerías²⁶, lo que les permitió ahorrar y ganar la experiencia para su emprendimiento. El independizarse como micro empresarias constituyó una mejor alternativa, que satisfacía además su interés por la belleza. No obstante, estos procesos estuvieron plagados de dificultades. Veamos algunos testimonios:

Desde hace 12 años, siempre he trabajado en peluquerías o sea, de pronto mi historia es que yo quedé embarazada a los 16 años, entonces pues al sentirme así como que yo dije bueno qué estudio, qué estudio, algo como, como para, pues para sacar adelante mi hijo, entonces..., no había terminado el bachi-

24 Para entender mejor el emprendimiento de las personas trans, véase la ponencia de Bello (2012) producto de este mismo proyecto de investigación: “Espacios de tránsito: cuerpos y experiencias de mujeres trans en las peluquerías y salones de belleza”. En ella se señala cómo las experiencias de segregación y exclusión social y laboral lleva a las mujeres trans a no tener más opción de trabajo que la prostitución o la peluquería.

25 El promedio de edad de las empresarias es superior a la de los empresarios. Mientras las propietarias mayores de 50 años constituyen el 23,7% del total, los hombres son solo el 14,9%; y mientras los propietarios menores de 35 años son el 42,8% del total de hombres, las mujeres menores de 35, son solo el 17,9%.

26 La gran mayoría (85%) de trabajadores y trabajadoras de las peluquerías, salones de belleza y barberías trabajan a destajo, participando de un porcentaje por cada servicio prestado. El resto de trabajadores-as son asalariados (10%), asociados (4%) o arriendan el puesto de trabajo (1%). La deslaborización del sector es casi total y solo un grupo marginal de personas en los establecimientos más grandes ubicados en sectores sociales medios y altos, gozan de contratos laborales, especialmente en los servicios de administración, aseo y auxiliares.

lterato, pero entonces empecé a estudiar en la noche, a estudiar en la noche y a estudiar en el día belleza, entonces empecé a hacer así y ya entonces terminando el curso, porque el curso era prácticamente dos años y medio, terminando el curso empecé a trabajar, empecé a trabajar manicure y pedicure en las peluquerías, o sea de empleada en una peluquería, trabajaba... y luego con los ahorros monté el negocio (Ana María).

Él [un amigo] me prestó las dos sillas, una vitrina pequeña, conseguí para los espejitos y el local y coloqué mi primera peluquería y ahí yo comencé, me tocaba duro, duro, porque la gente no me conocía; coloqué la peluquería en un sitio muy solo y me acuerdo que la primera semana no más hice un corte de cabello y yo decía, pero no me voy de acá, tengo que salir, tengo que salir adelante, y todos los días tomaba sopita de menudencia porque no había para más (Luisa).

Bueno yo empecé en Piamonte, los primeros meses fue terrible fue duro porque yo no tenía plata ni siquiera para alimentarme, si reunía lo del arriendo no tenía con qué comer, me tocaba una sopita por ahí a veces aguantarme para poder subsistir. O sea fue siempre duro y hubieron también obstáculos de mujeres que de pronto no creían en que yo podría ser una persona común y corriente que podía tener un negocio ni nada, me miraban de otro punto de vista como si fuera yo una persona baja o degenerada que eso es lo que nos tildan a las personas trans (Patricia).

A diferencia de las propietarias en los estratos medios y altos de la ciudad, que buscan en la propiedad del salón conservar o mejorar su estatus social, mantener su independencia económica, invertir en una actividad rentable y evadir las exigencias de género que impone el trabajo profesional asalariado en empresas formales, las empresarias de sectores populares buscan ante todo garantizar un ingreso estable para vivir.

6. Conclusiones

Las evidencias mostradas en las secciones anteriores permiten sostener para el caso del sector de las peluquerías y salones de belleza en Bogotá, la hipótesis inicial de este texto: que el emprendimiento entre hombres y mujeres va a depender de la manera como la actividad económica se configura desde la división sexual del trabajo y de la forma como los grupos sociales a través de sus prácticas y relaciones reproducen o alteran dicha división al interior de la actividad.

En primer lugar, las necesidades de balancear las responsabilidades de trabajo remunerado y las demandas de la familia, siguen mostrando la carga de trabajo de cuidado que pesa desproporcionadamente sobre las mujeres y determinan las condiciones sobre las cuales desarrollan sus actividades de emprendimiento: en la vivienda o cerca de esta; con horarios flexibles; con menor disponibilidad de tiempo para el negocio; etc. En segundo lugar, la decisión de engancharse en la actividad de la belleza, tanto para hombres como para mujeres, depende de las normas de género imperantes en la familia y la sociedad que surgen de los patrones dados por dicha división sexual del trabajo. En el caso de Carolina, su socialización temprana con el cuidado del cuerpo y la belleza, como una actividad y un ambiente femenino; en el caso de Antonio, como una actividad realizada a

escondidas de su padre, por no corresponder a algo propio de los varones; en el caso de Danna, como único espacio laboral de las mujeres trans, alternativo a la prostitución ante la exclusión social y laboral.

En tercer lugar, el restringido acceso a los mercados de trabajo y sus condiciones de calidad para las mujeres, hacen del emprendimiento una mejor alternativa. No obstante, esta alternativa se desarrolla en condiciones de desventajas en términos de distintos recursos de capital (financiero, social, cultural y simbólico), que posiciona a las mujeres con desventajas para sus emprendimientos, en un contexto de alta informalidad, segmentación y competencia del sector. Esto ha llevado a la actual configuración de relaciones de poder y jerarquía que se disputan el mercado en la ciudad. Es aquí donde la forma como los grupos sociales a través de sus prácticas y relaciones reproducen y alteran la división del trabajo al interior de la actividad.

A pesar de que la belleza es un atributo histórico de lo femenino y el sector es altamente feminizado, la incursión y gestión de los hombres (tanto heterosexuales como homosexuales) desde los ochenta a partir de los salones unisex, les otorgó una relativa mayor visibilidad y poder, a partir, entre otros, de elementos como una especial división sexual de los oficios, donde los hombres se excluyeron completamente de los oficios de menor remuneración y jerarquía, como el manicure; una mayor concentración en los estratos más altos; y mayores niveles de inversión de distintos capitales.

Una vez sostenida la hipótesis inicial, es necesario retomar los elementos críticos que ella permite desarrollar para la literatura sobre el tema. Aunque la literatura sobre emprendimiento y desarrollo económico ha comenzado a capturar elementos importantes para la comprensión de las especificidades de género en las motivaciones y determinantes de la creación de nuevas empresas (Minniti y Nardone 2007), la crítica feminista y los estudios sobre masculinidades aportan conceptos que permiten analizar la causación generativa de las desigualdades y dinámicas de este fenómeno social entre grupos sociales. Si bien los estudios desde la teoría económica han incorporado el concepto de género, esta nueva incursión resulta problemática o incompleta dado que se presenta una versión reducida del concepto, la cual se encuentra limitada por el carácter deductivo inferencial de sus análisis, que impide comprender los procesos por los cuales se produce el género.

Al mantener la diferenciación por sexo como punto de partida para analizar los fenómenos del emprendedor y el emprendimiento, se comparan los resultados estadístico-deductivos frente a un paradigma del fenómeno –el concepto de emprendimiento– sin cuestionar dicho paradigma y su constante producción por cuerpos generizados y como fenómeno social. Ni el emprendimiento es estático y universal, ni el cuerpo sexuado se corresponde con un género determinado. Los atributos de empresarios y empresarias deben entenderse bajo supuestos anti-esencialistas, donde su emprendimiento, liderazgo y gerencia se construyen y negocian en relación y actuación con los otros, tanto subjetiva como objetivamente dentro de prácticas situadas.

La producción no neutral del emprendimiento desde un enfoque de género es especialmente visible en la industria de la belleza, dado que en esta se trabaja sobre el cuerpo, el cuerpo sexuado y generizado de otros (es decir, interpretado por otros frente a lo que debe y no debe ser) y de los propios empresarios-as

estilistas. No obstante, que en la mayoría de las peluquerías y salones de belleza como espacios de encuentro social, se presenta un continuo disciplinamiento y adecuación de la clientela y de los trabajadores a las normas imperantes de género que corresponden a las características de edad, sexo y posición social, existe también un continuo proceso de conservar, variar y transgredir dichas normas por las expresiones vanguardistas con pretensiones artísticas, las afirmaciones culturales de minorías étnico-raciales como las afro-colombianas, los espacios de afirmación sexual y política de minorías trans y los espacios de afirmación social de miles de mujeres.

Este texto ha buscado brindar elementos para estudiar el emprendimiento desde género y entenderlo no como una serie de atributos propios al ser o como elementos consustanciales a determinado tipo de personas, sino como prácticas aprendidas y puestas en marcha históricamente en contextos específicos. Estudiar el emprendimiento como una característica no fija producida desde el género, implica ahondar en las interacciones socioculturales de los espacios y actores que la producen. Esto implica un mayor encuentro interdisciplinario entre las ciencias de la administración y los estudios culturales, entre la economía y la antropología. Este artículo no ha profundizado en estos aspectos etnográficos de la construcción del emprendimiento desde el género, sino que ha sentado algunas evidencias sobre dicho proceso desde su hipótesis central.

Referencias bibliográficas

- Abramo, Laís. *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, 2006.
- Acs, Zoltan J., Sameeksha Desai y Jolanda Hessels. «Entrepreneurship, Economic Development and Institutions». *Small Business Economics*, Vol. 31, No. 3, 2008: 219-234.
- Arango, Luz Gabriela. «Género, trabajo e identidad en los estudios latinoamericanos». En *Pensar (en) género: teoría y práctica para nuevas cartografías del cuerpo*, editado por Carmen Millán y Ángela Estrada, 163-236. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.
- _____. «Género e identidad en el trabajo de cuidado». En *Trabajo, identidad y acción colectiva*, coordinado por Enrique De la Garza y Julio Neffa, 81-107. México, D. F.: UAM, Clacso, Plaza & Valdés, 2010.
- _____. «Género, trabajo emocional y corporal en peluquerías y salones de belleza». *La manzana de la discordia*, Vol. 6, No. 1, 2011: 9-24.
- _____ y Javier Pineda. «Género, trabajo y desigualdades sociales en peluquerías y salones de belleza de Bogotá». *Revista CS*, No. 10, 2013: 93-130.
- Ayuso Moya, Amparo y Vicente Ripoll. «El estudio de caso como prototipo de la investigación en contabilidad de gestión desde una perspectiva cualitativa». *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, No. 5, 2005: 131-168.
- Bello, Jeisson-Alanis. «Espacios de tránsito: cuerpos y experiencias de mujeres trans en las peluquerías y salones de belleza». Ponencia presentada en la Maestría en Estudios Culturales, Universidad de Los Andes, Bogotá, octubre 24 de 2012.

- Black, Paula. «Ordinary People Come Through Here: Locating the Beauty Salon in Women's Lives». *Feminist Review*, No. 71, 2002: 2-17.
- _____. *The Beauty Industry: Gender, Culture, Pleasure*. London: Routledge, 2004.
- _____. y Ursula Sharma. «Men are Real, Women are 'Made-up': Beauty Therapy and the Construction of Femininity». *The Editorial Board of The Sociological Review*, Vol. 49, No. 1, 2001: 100-116.
- Burke, Andrew, Felix FitzRoy y Michael Nolan. «Self-employment Wealth and Job Creation: The Roles of Gender, Non-Pecuniary Motivation and Entrepreneurial Ability». *Small Business Economics*, No. 19, 2002: 255-270.
- Butler, Judith. *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge, 1999.
- Bruni, Attila, Silvia Gherardi y Barbara Poggio. «Doing Gender, Doing Entrepreneurship: An Ethnographic Account of Intertwined Practices». *Gender, Work and Organization*, No. 11, 2004: 406-429.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.
- Carrigan, Tim, Bob Connell y John Lee. «Toward a New Sociology of Masculinity». *Theory and Society*, Vol. 14, No. 5, 1985: 551-603.
- Collinson, David y Jeff Hearn. *Men as Managers, Managers as Men*. London: SAGE Publications, 1996.
- Connell, Raewyn. *Masculinities*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- De Casanova, Erynn. «Nougly Women: Concepts of Race and Beauty Among Adolescent Women in Ecuador». *Gender & Society*, Vol. 18, No. 3, 2004: 287-308.
- De la Garza, Enrique. *La formación socioeconómica neoliberal*. México D.F.: UAMI-Plaza y Valdés, 2001.
- Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli. «Labor Informality in Latin America and Caribbean: Patters and Trends from Household Survey Microdata». *Desarrollo y Sociedad*, No. 63, 2009: 13-80.
- Global Entrepreneurship Monitor. *Reporte Anual Bogotá 2009-2010*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Cámara de Comercio de Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010.
- Gill, Tiffany. «I Had my own Business... So I didn't Have to Worry». En *Beauty Salons, Beauty Culturists, and the Politics of African-American Female Entrepreneurship. Beauty and Business. Commerce, Gender, and Culture in Modern America*, editado por Philip Scranton, 169-194. New York: Routledge, 2001.
- Gimlin, Debra. *Body Work. Beauty and Self-Image in American Culture*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- Harvey, Adia. «Becoming Entrepreneurs: Intersections of Race, Class, and Gender at the Black Beauty Salon». *Gender and Society*, Vol. 19, No. 6, 2005: 789-808.
- Hays-Mitchell, Maureen. «From Survivor to Entrepreneur: Gendered Dimensions of Microenterprise Development in Peru». *Environment and Planning A*, No. 31, 1999: 251-271.
- Hearn, Jeff. *Men in the Public Eye. The Construction and Deconstruction of Public Men and Public Patriarchies*. London y New York: Routledge, 1992.
- Hochschild, Arlie. *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press, 1983.

- Hunter, Margaret. *Race, Gender, and the Politics of Skin Tone*. New York: Routledge, 2005.
- Jones, Geoffrey. *Beauty Imagined: a History of the Global Beauty Industry*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Kang, Miliann. «The Managed Hand: The Commercialization of Bodies and Emotions in Korean Immigrant- Owned Nail Salons». *Gender and Society*, Vol. 17, No. 6, 2003: 820-839.
- _____. «Hooked on Nails: Competing Constructions of Beauty by Black and White Women». Paper presented at the annual meeting of the *American Sociological Association*, Montreal, August 11 of 2006.
- Lipovetsky, Gilles. *La troisième femme. Permanence et révolution du féminin*. Paris: Gallimard, 1997.
- López, Hugo. «El Mercado Laboral Colombiano: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política». *Borradores de Economía*, No. 606, 2010: 1-26.
- Nakano, Evelyn. «Yearning for Lightness: Transnational Circuits in the Marketing and Consumption of Skin Lighteners». *Gender & Society*, Vol. 22, No. 3, 2008: 281-302.
- Martínez, David. «Evolución del concepto de trabajo emocional: dimensiones, antecedentes y consecuentes». *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones*, Vol. 17, No. 2, 2001: 131-154.
- Minniti, María y Carlo Nardone. «Being in Someone Else's Shoes: the Role of Gender in Nascent Entrepreneurship». *Small Business Economics*, No. 28, 2007: 223-238.
- Morris, Andrew y Daniel Feldman. «The Dimensions, Antecedents and Consequences of Emotional Labour». *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4, 1996: 906-1010.
- Mullholland, Kate. «Entrepreneurialism, Masculinities and the Self-Made Man». En *Men as Managers, Managers as Men*, editado por David Collinson y Jeff Hearn, 123-149. London: Sage, 1996.
- Naude, Wim. «Entrepreneurship, Developing Countries, and Development Economics: New Approaches and Insights». *Small Business Economics*, Vol. 34, No. 1, 2010: 1-12.
- OECD. *Annual Labour Force Statistics*. S/c: OECD, 2009. Último acceso 15 de junio de 2012, http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics_23083387;jsessionid=1ukcfp68bhd8d.x-oecd-live-02
- OIT-PNUD. *Género, pobreza y empleo en América Latina*. Santiago de Chile: Colección de libros del Proyecto Género, Pobreza y Empleo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y el PNUD, 2004.
- Pawson, Ray y Nick Tilley. *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications, 1997.
- Perdomo, Geovanny. «Empresarialidad y empresa: una aproximación desde la escuela austriaca». *Estudios Gerenciales*, Vol. 26, No. 115, 2010: 161-178.
- Perry, Guillermo, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, William Maloney, Andrew Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi. *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.
- Pineda, Javier. *Masculinidades, género y desarrollo: sociedad civil, machismo y microempresa*. Bogotá, D.C.: Ediciones Uniandes, 2003.

- _____. «Calidad del empleo y género en Colombia: avances y retrocesos». *Revista CS*, No. 1, 2007: 61-98.
- _____. «Informalidad y calidad de empleo». En *Vías y escenarios de la transformación laboral: aproximaciones teóricas y nuevos problemas*, 281-306. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario, 2008.
- _____ y Carlos Acosta. «Distribución del ingreso, género y mercado de trabajo en Colombia». En *Mercado laboral colombiano. Cuatro estudios comparativos*, 13-57. Bogotá, D.C.: Organización Internacional del Trabajo OIT, 2009.
- _____ y _____. «Calidad del trabajo: aproximaciones teóricas y estimación de un índice compuesto». *Ensayos de Política Económica*, Vol. 29, No. 65, 2011: 48-91.
- PNUD. *Bogotá una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.
- Prügl, Elisabeth e Irene Tinker. «Microentrepreneurs and Homeworkers: Convergent Categories». *World Development*, Vol. 25, No. 9, 1997: 1471-1482.
- Ricardo, David. *Principios de economía política y de tributación*. Traducción de Juan Broc, Nelly Wolff y Julio Estrada; editada por Piero Sraffa con la colaboración de M. H. Dobb. Bogotá, D.C.: Fondo de Cultura Económica, 1993 [1817].
- Razavi, Shahrashoub y Carol Miller. «From WID to GAD. Conceptual Shift in the Women and Development Discourse». *Occasional Paper*, No. 1 (United Nations Research Institute for Social Development UNRISD), 1995: 1-51.
- Rooks, Noliwe. *Hair Raising: Beauty, Culture, and African American Women*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1996.
- Sánchez, Raquel y María Ángeles Iniesta. «La estética y la diversión como factores generadores de valor en la experiencia de consumo en servicios». *Innovar*, Vol. 19, No. 34, 2009: 7-22.
- Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México, D.C.: Fondo de Cultura Económica, 1939.
- Scott, Joan. «La mujer trabajadora en el siglo XIX». En *Historia de las mujeres: el siglo XIX, cuerpo, trabajo y modernidad*, Georges Duby y Michelle Perrot, 279-291. Madrid: Taurus, 1993.
- Sennett, Richard. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2000.
- Tokman, Victor. «El sector informal: características, debates y tendencias». En *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, 177-233. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Von Thünen, Johann. *The Isolated State in Relation to Agriculture and Political Economy*. Traducida del alemán por Keith Tribe y editada por Ulrich van Suntum. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009 [1826].
- Walker, Susannah. *Style & Status: Selling Beauty to African American Women, 1920-1975*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2007.
- Wolf, Naomi. *The Beauty Myth: How Images of Beauty Are Used Against Women*. New York: HarperCollins Publishers, 1991.

Lo traumático de hacer etnografía

Caratini, Sophie. *Lo que no dice la Antropología*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2013.

Bronislaw Malinowski (1975) apuntaba a algunas consideraciones inherentes en todo trabajo de campo como el carácter caótico y fragmentario que poseen las primeras observaciones y los desvíos y desasosiegos durante esa inserción. Estos últimos requiebros emocionales quedaron bien patentes toda vez que fue publicado su diario íntimo. En este se exponían los recovecos más oscuros y ariscos de su relación con los nativos de las Trobiand. A pesar de este clásico precedente, desde entonces han sido escasos los textos de carácter antropológico o sociológico que hayan incidido en las dificultades, fluctuaciones y desabríos que emergen en el despliegue de la inserción del investigador en el seno de una comunidad. No solo con respecto a la readaptación vital a la que es sometido el etnólogo, sino también a los efectos sobre las relaciones de poder y la emergencia de emociones contradictorias que operan durante el trabajo de campo y que contribuyen decisivamente a la generación de un marco plausible de conocimiento. Como bien lo recuerda Rosaldo (2000), el trabajo de campo está mezclado de fracasos y de asimetrías entre los informantes y el etnógrafo.

Es en esta disyuntiva en la que la antropóloga francesa Sophie Caratini aporta elocuentes apreciaciones al campo de la autorreflexibilidad científica, y lo hace desde su experiencia como etnóloga inmersa en la vida de la tribu de los Erguibat en el desierto mauritano del Sahara a finales de la década de los setenta. A través de un relato entre el ensayo epistemológico y el género autobiográfico narra en primera persona su entrada al campo, la cual estuvo posibilitada y mediada por sus relaciones personales tejidas previamente, lo que contribuyó a perfilar unos específicos vínculos sociales. Ese primer encuentro, afirma Caratini, genera un efecto traumático por cuanto el investigador queda atrapado en la desorientación y abandono *psicocultural* forjado por su nuevo contexto espacio-temporal. En palabras de la autora: “en el trabajo de campo casi siempre se está solo. Es una de las condiciones básicas de la experiencia (...) No es la ausencia de otros, sino su diferencia, experimentada al compararse con los otros la que le provoca a veces la impresión de estar «solo»” (p. 41). A partir de ahí el investigador social se ha de inscribir en un juego permanente de roles y posiciones relacionales que generarán “efectos físicos, emocionales y psíquicos” imprevisibles. Escenario que puede desanimar a la inmersión voluntaria como método investigativo y la posibilidad de obtener datos a partir de la observación. A partir de su propia experiencia mauritana, Sophie Caratini subraya la importancia de los *anclajes*

sociales establecidos y la interacción con los informantes. La relevancia de su presencia es doble, nos dice Caratini, pues se convierten en informantes pero también en mediadores actuando de filtro entre el estudioso y la realidad; de ahí que, como fue el caso de la propia autora, el investigador pueda incorporar inconscientemente algunas coerciones procedentes de sus informantes.

Es en ese contexto cuando el etnólogo se plantea los motivos en la delimitación y selección de su caso y problema sociológico. Si bien desde la escolástica se apuesta en el ejercicio de su delimitación por la argumentación racional, Sophie Caratini apunta a su carácter frecuentemente casual y, en particular, a su débito en la resolución de traumas ocultos atesorados previamente por el investigador. Es decir, todo trabajo de campo, según ella, “no es otra cosa que la conclusión de un conjunto de traumatismo iniciales, una carencia-de-ser en la que el deseo del Otro se confunde con el deseo de uno” (p. 92). Es este contexto traumático lo que dota a este método de un carácter emergente y flexible, en continuo hacer, obligando a virar constantemente, a repensarse. Este estado fluido del método de la inmersión contribuye decisivamente a situar al investigador en una permanente sensación de estar *afuera y dentro*. Le agita y le obliga a continuos desplazamientos mentales y a negociaciones con los otros y con él mismo, a reconocer la realidad y a transformarla en conocimiento. Ahí radica, nos dice Caratini, la utilidad práctica de la inmersión, puesto que “el deseo de observación que su voluntad de participación conlleva tiene como único fin confesado comprender el «funcionamiento» o la «estructura» del conjunto social y cultural que es el objeto de su estudio” (p. 109).

En esta tarea la construcción de la narración se convierte en un ejercicio cardinal, por cuanto a través de ella se revelan las estructuras profundas y sus lógicas, a la par que se confecciona desde una posición de legitimidad científica. Sin embargo, en la elaboración de ese discurso sobre el *otro* irrumpe también el conflicto interno del investigador sobre su desdoblamiento que puede perturbarlo. Para Caratini, el éxito de manifestar el “pensamiento del otro” dependerá de la capacidad de transformación del propio etnólogo una vez que incorpore e integre las referencias culturales de los anfitriones y por contra se deshaga de las suyas. Si bien la autora afirma que este es un proceso habitualmente inconsciente, la revisión y examen, por ejemplo, de los diarios de campo pueden aportar material para la autorreflexión y conocimiento sobre las “fracturas psíquicas que el encuentro provocó” (p. 140). Estas *anécdotas personales* poseen, según Caratini, capacidad heurística puesto que desvelan “la historia de las relaciones intersubjetivas del momento de la investigación” (p. 142). Narración que debería reconstruirse desde un lenguaje metafórico y poético, ya que este facilita su comprensión al mismo tiempo que implementa la de la jerga académica.

En suma, Sophie Caratini nos sumerge, a partir de su autobiografía etnológica, en imprescindibles discusiones que han ido atravesando en las últimas décadas a las ciencias sociales y, en particular, a la antropología y que abarcan desde la naturaleza epistemológica del método de la inmersión, el rol del investigador y su mutación psicológica hasta lo relevante de explicitar y poner en situación las emociones que emergen durante el trabajo de campo. Retoma, pues, las consideraciones de Clifford Geertz (1994) cuando afirmaba que el trabajo de campo era un compilador de sentimientos, pensamientos y ética que confluían en dos

corrientes: en el compromiso y en el análisis. En este se pulsaba la tensión entre la comprensión científica y las prácticas cotidianas y, afirmaba el antropólogo norteamericano, se perpetuaban binomios tales como amigos/informantes, vivir/pensar o personal/profesional.

Por último, y como bien lo manifiesta Maurice Godelier en la entrevista que cierra el libro, la concepción profundamente conflictiva del trabajo de campo y el protagonismo mayestático del trauma presentes en toda la reflexión de Caratini posiblemente sean más productos de la experiencia personal de la autora que unas premisas generalizables. Son muchos los trabajos de campo en los que el etnólogo ya no acude en soledad sino, por el contrario, bien acompañado, y son muy variadas las inmersiones investigativas que tienen como objeto el ámbito urbano cercano (*at home*) y no ya los estudios de antaño en pequeñas y lejanas *comunidades exóticas* que tan vigorosamente desorientaban y traumatizaban al etnólogo. En cualquier caso ello no invalida el interesante y sugestivo ejercicio de Sophie Caratini por hacer aflorar todo aquello a lo que la ortodoxia académica tan deliberadamente no ha prestado especial atención o, en su defecto, ha intentado omitir.

Referencias bibliográficas

- Caratini, Sophie. *Lo que no dice la Antropología*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2013.
- Geertz, Clifford. *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1994.
- Malinowski, Bronislaw. «Confesiones de ignorancia y fracaso». En *La antropología como ciencia*, compilado por J. R. Llobera, 129-139. Barcelona: Editorial Anagrama, 1975.
- Rosaldo, Renato. *Cultura y verdad. La reconstrucción del análisis social*. Quito: Ediciones Abya-yyala, 2000.

Francisco Adolfo García Jerez

Doctor en antropología, docente de la Universidad del Valle, Cali-Colombia
adolfo.garcia@correounivalle.edu.co