

Discurso y praxis burocrática: ejercicio de poder en el sistema de atención a población desplazada por la violencia en Bogotá

La investigación que sustenta esta comunicación se realizó mediante el análisis de la praxis y el discurso burocrático del sistema gubernamental de atención a población desplazada por la violencia en Bogotá para desentrañar como toma forma el ejercicio concreto del poder estatal sobre esta categoría de migrantes en el país. Más recientemente, entre 2019 y 2020, se realizó un trabajo etnográfico similar con el flujo de migrantes venezolanos que llegaban también a Bogotá para ser atendidos en el centro creado a tal efecto por la Secretaría del Gobierno distrital de la ciudad pero en esta comunicación me centraré exclusivamente en el caso de los desplazados colombianos por falta de tiempo y porque las conclusiones son fundamentalmente similares.

En relación al caso del desplazamiento forzado en Colombia es importante tener en cuenta que el Estado Colombiano suscribió los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de las Naciones Unidas en los que los desplazados internos son definidos como “aquellas personas, o grupos de personas, que han sido forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o sus sitios de residencia habitual sin cruzar una frontera internacional, en particular cuando ello obedezca a los efectos de un conflicto armado, una situación generalizada de violencia, violaciones a los derechos humanos, o desastres de origen natural o humano” (ACNUR 2004). El Estado colombiano pues, formalmente, elevó estos Principios a la misma categoría que cualquier otra ley constitucional para reconocer y atender las demandas y necesidades de los desplazados forzados en Colombia, que alcanzaron los 6,9 millones a finales de 2015 (ACNUR 2016: 30). A su vez, la ley 387 de 1997 estableció los derechos fundamentales de los desplazados y los deberes del Estado colombiano para la atención de esta población; el Estado colombiano debía “formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (Ley N° 387, 1997). Y es precisamente la ruta de atención gubernamental diseñada en base a este cuerpo legislativo el que yo me propuse analizar en el distrito capital. El trabajo de campo etnográfico con la población víctima de desplazamiento forzado se llevó a cabo, principalmente, en tres locus etnográficos diferentes. En primer lugar en oficinas gubernamentales tanto con los funcionarios encargados de la atención a la población desplazada como con los migrantes que esperaban, a menudo largas horas, para ser atendidos. De las 6 oficinas de este tipo que

existían en Bogotá se trabajó únicamente en dos de ellas, en las localidades de Puente Aranda y Suba, por considerarse representativas y por la facilidad de acceso. Paralelamente a las entrevistas con los funcionarios que atendían a la población en las oficinas, se realizaron también 60 entrevistas a personas desplazadas que esperaban a ser atendidas. En segundo lugar, se llevaron a cabo alrededor de 30 entrevistas abiertas y 10 historias de vida en el albergue temporal “Fundación Colombia Nuevos Horizontes” que acogía migrantes recién llegados a la capital y, por último, mediante la colaboración con la ludoteca infantil “Corporación Humanitaria Tierra Viva” en los barrios informales de Altos de Cazucá en la periferia de Bogotá, se llevaron a cabo ulteriores entrevistas e historias de vida a residentes de dichos barrios informales compuestos, en su mayoría, por migrantes llegados a la capital en las últimas décadas.

Al hacer referencia a los desplazados forzosos estoy haciendo referencia a todos aquellos sujetos que migraron no sólo como consecuencia de los conflictos por el territorio fruto de la acción de los grupos armados en la contienda bélica que ha sacudido a este país latinoamericano durante más de 50 años, sino también a todos aquellos migrantes que se desplazaron a Bogotá y su periferia como consecuencia de las violencias políticas, económicas y también armadas, que han determinado el despojo y desposesión masiva de las tierras tradicionalmente campesinas que ocupaban la mayorías de estos migrantes (Sanford y Asale, 2006; Pérez, 2004; Cerri, 2011; Castillejo, 2005).

Desde el punto de vista jurídico la población desplazada es considerada como una comunidad de fronteras claramente definidas y prácticamente homogénea en términos de derechos y obligaciones burocráticas; sin embargo, desde una perspectiva antropológica, no se puede hablar de los desplazados forzados en Colombia como de una comunidad cerrada (casi 7 millones de personas), ya que uno de sus mayores rasgos definitorios es precisamente la inestabilidad, la movilidad, la transitoriedad. El desplazamiento forzado así como la condición de migrante extranjero en el país ha de entenderse como una construcción identitaria contextual, interactiva, procesual y, por ende, lábil y cambiante. La navegación entre múltiples sistemas clasificatorios, ampliamente estudiada desde hace años para el caso etnográfico de la migración transnacional (Bartolomé, 2008: 42; Vila, 1999: 81) en la que se enmarcaría la migración venezolana en Colombia es practicada, también, diariamente por los desplazados que inciden más en su condición de migrantes por la violencia dentro de las oficinas de atención gubernamental, por ejemplo, mientras que la ocultan, generalmente, en sus barrios informales de residencia. Se opta, en este

texto, por el reconocimiento y la visibilización de la capacidad de agencia de los desplazados y de los migrantes venezolanos en cuanto actores sociales individuales y colectivos que ponen en práctica estrategias y prácticas de resistencia, adaptación y solidaridad, entre otros que a pesar de no ser propiamente el objeto de esta comunicación creo que es importante tenerlo presente. También, por la asunción de que estamos ante sujetos que, como tantos otros grupos poblacionales, están atravesados por tensiones, dilemas y conflictos, concepciones del mundo e intereses diferentes; así como prácticas socioculturales y formas de adscripción identitaria diversas que no desaparecen ni se homogenizan por la vivencia común de la migración ni del desplazamiento. Al contrario de lo que hacen con frecuencia los funcionarios y el propio sistema de atención gubernamental que en él trabajan, deben por tanto quedar definitivamente atrás tanto los ejercicios clasificatorios que tratan de captar una supuesta esencialidad de la población desplazada y migrante, como aquellos que definen y representan a esta población como a sujetos que han perdido su identidad, su cultura, sus raíces y, en definitiva, su humanidad misma (Castillejo, 2000: 89).

Por otro lado, la praxis del aparato burocrático del Estado no debe interpretarse simplemente como la puesta en práctica, la materialización del cuerpo legislativo que en teoría le dio origen, sino que debe analizarse, como la forma en la que ese corpus legislativo es interpretado y aplicado en un sistema de relaciones políticas cambiantes (Herzfeld, 1992: 115). Cada aplicación de la ley constituye una determinada interpretación de la misma que traduce el discurso e ideología nacionalista dominante, del cual la ley es su principal garante, en el ejercicio cotidiano de clasificar a los ciudadanos (y a los no ciudadanos) en base a criterios de exclusión y pertenencia que, sin embargo, no pueden encontrarse en la ley misma. De este modo, el aparato burocrático se erige como el organismo distribuidor de los derechos ciudadanos y de los bienes y servicios gubernamentales asociados a ellos; y esta distribución, que en teoría basa sus mecanismos y criterios en el corpus legislativo internacional, nacional y local, se basa, en la práctica, en las clasificaciones de pertenencia y exclusión que construye ese mismo aparato burocrático en su ejercicio diario (Holston, 2008 : 331).

En primer lugar creo que es importante señalar que durante mis entrevistas con los funcionarios encargados de cada una de las fases de la atención a la población desplazada en Bogotá, en numerosas ocasiones me fue realmente difícil obtener información sobre qué criterios, normativas o procesos convencionalizados aplicaban para considerar a una

persona legítima merecedora de la ayuda o, por el contrario, legítima desmerecedora de la misma. Aún cuando varios de los funcionarios entrevistados me contaron detalladamente los pasos y criterios que utilizaban, nunca pude obtener ningún documento escrito, orden ministerial o protocolo formal que justificase sus formas de actuación. Aseguraban que dichos documentos no existían, que las instrucciones u órdenes que recibían eran siempre de carácter oral y todos compartían la idea de que, finalmente, sus propios criterios y valoraciones personales para cada caso concreto atendido guiaban en gran medida su práctica laboral. Efectivamente, existen diferencias significativas en la manera en que cada uno de los funcionarios dedicados a un mismo paso de la ruta, a un mismo trámite de atención, realiza su tarea como consecuencia de ese grado de “libertad” que los funcionarios tienen en la toma de decisiones particulares para cada caso concreto atendido. Esa flexibilidad o margen de actuación otorgado a los funcionarios, en base a sus criterios y consideraciones personales no desdibuja, sin embargo, en lo más mínimo, la clasificación general que la práctica burocrática realiza sobre los migrantes que llegan a la capital solicitando el reconocimiento de su condición de desplazados, la obtención del documento acreditativo de su identidad o el bono de ayuda de emergencia, por ejemplo. De hecho, a pesar de haber encontrado a lo largo del trabajo de campo diferencias en la manera en la que en una o en otra oficina, o en la que uno u otro funcionario público dentro de una misma oficina realizaban el trámite que les había sido asignado, los criterios generales de admisión o exclusión respecto a las ayudas eran constantes y consistentes; la clasificación de los migrantes legitimados o no para ser admitidos como desplazados o para recibir determinada asistencia era a grandes rasgos la misma en todos los casos etnográficos estudiados. Se puede deducir, por tanto, que a pesar del aparente caos que reina en las oficinas de atención, a pesar del desconcierto y confusión que parecen sentir los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y de la alarmante desinformación que sienten los desplazados en el largo y tedioso proceso de reivindicación de sus derechos legales, los criterios institucionales de distribución de los derechos reales, de los bienes y servicios particulares, están claramente institucionalizados y son, de facto, aplicados de forma generalizada, aún cuando sean cambiantes. Es evidente que las directrices generales que rigen la actuación institucional son puestas en práctica de forma efectiva por los encargados directos de la atención, aún cuando no pudiera siempre desentrañar o sacar a la luz la manera en que dichas directrices cobraban forma, eran producidas, retransmitidas y reproducidas a través de los canales internos de comunicación del sistema burocrático. No es de extrañar, sin embargo, que

dichos mecanismos internos de funcionamiento y clasificación estén ocultos, invisibilizando el quién, cómo, dónde y por qué se concibieron; de quedar explícitamente reconocidos y expuestos se estaría poniendo en riesgo la propia legitimidad y continuidad del aparato burocrático que, como todo organismo de poder, tiene como una de sus metas fundamentales la supervivencia, la reproducción de la propia organización (Herzfeld 1992). Si se explicitaran los mecanismos que en la práctica guían la distribución de los bienes y servicios estatales entre, por ejemplo, las distintas categorías de migrantes desplazados, se estaría cuestionando la justificación última del mismo aparato burocrático de atención que es la de funcionar como el organismo que aplica la ley, que acerca las disposiciones legales a los destinatarios últimos de la atención, transformando derechos legales en bienes y servicios estatales redistribuidos. Se haría evidente por ejemplo, en el caso que nos ocupa, la sistemática exclusión de los desplazados indocumentados que acuden a declarar su condición de desplazados para ser reconocidos como tales por el gobierno colombiano de la posibilidad de recibir la ayuda humanitaria de emergencia concebida para cubrir los gastos básicos de alojamiento y comida de las familias mientras sus declaraciones son evaluadas; exclusión en absoluto acorde con las disposiciones legales vigentes. Se visibilizaría, también, la exclusión tanto de la ayuda humanitaria de emergencia como del reconocimiento mismo de la condición de desplazado a todos aquellos migrantes víctimas de formas de desplazamiento intraurbano, es decir, personas que residían en Bogotá en el momento del desplazamiento así como a los desplazados por grupos paramilitares después del proceso de desmovilización paramilitar dirigida por el Gobierno entre el 2003 y el 2006.

La invisibilización de los mecanismos internos de funcionamiento del aparato burocrático en la redistribución de recursos cumple, por tanto, una función esencial en la continuidad misma del sistema burocrático; es, por así decirlo, una de sus condiciones de posibilidad. De no estar ocultos dichos mecanismos y criterios de asignación de recursos no sólo quedaría expuesta la no correspondencia de los mismos con los criterios establecidos por la ley, sino que se dispararía la posibilidad de describir los fallos del sistema como errores cuasi aleatorios, debidos a la sobrecarga de trabajo, a la rapidez con la que se deben implementar las políticas, o incluso a la actuación desorganizada, personal, de los funcionarios públicos encargados de la atención. Se haría evidente que la discriminación y exclusión de ciertas categorías de migrantes dentro del sistema de atención no se explican por la falta de implementación de criterios institucionalizados en la práctica

burocrática diaria, puesto que dichos mecanismos son consistentes en las distintas instituciones que realizan los trámites y se aplican, de hecho, de manera generalizada y eficaz. Como el análisis etnográfico de la praxis diaria del aparato burocrático de atención a la población desplazada muestra, dichos “fallos” en el reparto y asignación de las ayudas gubernamentales no se dan por la ausencia de agencia, por la falta de organización o de toma de decisiones institucionales e institucionalizadas; la discriminación de ciertas categorías de migrantes no se da por la ausencia del Estado, sino por la presencia y la acción deliberada, coherente e institucionalizada, del Estado mismo. Esto pone en cuestión, como han hecho también ya desde hace años numerosos estudios (Sanford 2004: 261) la teoría del Estado colombiano como un Estado fallido incapaz de cumplir con sus funciones de protección y asistencia (Callejas, 2014: 96). Los “fallos” sistémicos y sistemáticos del sistema burocrático de atención, las incongruencias y carencias en la atención prestada a la población desplazada, esto es las exclusiones aparentemente injustificadas que el sistema burocrático de atención realiza sobre algunas categorías de migrantes no responden, por tanto, a una falta de organización, de eficiencia o de coordinación sino a la necesidad de legitimar y reificar un determinado relato y discurso sobre la problemática del desplazamiento forzado en el país, naturalizado en los discursos políticos de las últimas décadas. Encontramos, así, una de las funciones fundamentales del sistema burocrático de atención, la de operar como el soporte “empírico”, estadístico, de los discursos políticos relativos al conflicto armado y al desplazamiento forzado constituyéndose, de esta forma, como el principal soporte discursivo institucionalizado que valida los discursos políticos mediante, también, la colaboración y convergencia de los medios de comunicación (Albano da Costa, 2012: 13). Cuando se trata de Bogotá y de Soacha, municipio tan cercano a la capital, las autoridades políticas atribuyen, de hecho, la responsabilidad de los casos de violencia a actos de delincuencia común y no a la presencia de actores armados. Admitir el desplazamiento intraurbano en la capital y sus alrededores sería reconocer que Bogotá y Soacha no han sido sólo los receptores de aquellos que huyen de la guerra combatida en regiones alejadas, rurales y remotas del territorio colombiano, sino que han sido, y siguen siendo en sí mismos escenarios del conflicto armado. No es sólo un discurso político particular el que es legitimado a través de las clasificaciones y exclusiones que realiza la praxis burocrática sobre el conjunto de los migrantes que solicitan ser reconocidos como desplazados; es la propia construcción social simbólica del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia la que encuentra en el sistema burocrático de atención a la población desplazada uno de sus primeros

lugares de producción y reproducción. Como dice Bourdieu “el Estado, que dispone de medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conformes a sus propias estructuras, es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico.” (Bourdieu 1993: 56).

El funcionamiento del sistema de atención no sólo es acorde con los discursos naturalizados sobre el desplazado como alguien aprovechado, pícaro pero carencial desde el punto de vista cultural al centrarse en construir barreras de acceso contra los supuestos defraudadores del Estado generando, de facto, discriminaciones contrarias a la ley sino que, mediante la exclusión de determinados grupos de migrantes del registro oficial de población desplazada, se convierte en el soporte “empírico” de dichos discursos, convirtiendo las categorizaciones evidentemente discriminatorias realizadas sobre el conjunto de los migrantes forzosos en datos que se producen y reproducen en las estadísticas oficiales.

El sistema burocrático de atención se perfila así como el lugar de producción y reproducción de una determinada imagen del migrante desplazado y como el sistema legitimador, informacional y simbólico, de los relatos políticos dominantes sobre el desplazamiento forzado.

Es en los lugares donde el poder político es ejercido de manera concreta, en la praxis burocrática con sus adaptaciones, adecuaciones e interpretaciones de los mandatos legales, donde puede observarse, a través del trabajo etnográfico realizado con desplazados por la violencia y con migrantes venezolanos en Bogotá, la materialidad de la violencia simbólica ejercida contra los migrantes por parte del Estado así como la instrumentalización del aparato burocrático como herramienta de legitimación del sistema clasificatorio dominante (Bordieu, 1993)¹. Y es precisamente este sistema clasificatorio, ejemplificado en la práctica diaria del sistema de atención burocrática, el que construye la imagen del migrante como la de un ser culturalmente deficitario y potencialmente amenazante.

¹ *Génesis y estructura del campo burocrático*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales 96-97.

Por otro lado, el sistema burocrático de atención no debe ser analizado exclusivamente como un lugar de producción simbólica sino también como un fenómeno social en sí mismo cargado de símbolos que convierte a los desplazados, en su praxis diaria, en limosneros que viven de la beneficencia del Estado, en seres ante todo carenciales que hacen largas colas en la calle a la espera de su “ración” en zonas generalmente poco transitadas y mal señalizadas en los márgenes de los barrios donde se ubican; les convierte, estética y simbólicamente, en una masa, demasiado numerosa, de necesitados sin rostro. Cuando un migrante llega a una oficina de atención por primera vez se encuentra con todo un entramado de instituciones, funcionarios, trámites, requisitos y plazos con los que se irá familiarizando a lo largo de los años. Las visitas de los desplazados a estas oficinas son innumerables y se dilatan interminablemente en el tiempo, incluso una vez que han sido incluidos como población desplazada; irán para solicitar la ayuda humanitaria y las subsiguientes prórrogas de esa ayuda, para acceder a los subsidios de vivienda específicos para esta población, para conseguir un cupo para sus hijos en el colegio, para solicitar ayuda para emprender un negocio, para afiliarse a un seguro sanitario, para dejar constancia de la disolución del núcleo familiar llegado el caso, para inscribir a los nuevos miembros de la familia como desplazados, para subsanar los numerosos errores, demoras injustificadas o incumplimientos en cualquiera de los trámites anteriores que no son más que la forma en la que los derechos legales de los desplazados se hacen efectivos a través de las estructuras redistributivas del Estado. El aparato burocrático convierte a un migrante que huye de la violencia ejercida por los grupos armados en el solicitante de una prórroga de la ayuda humanitaria, en alguien que está perennemente a la espera de tramitar algo, de presentar algún papel, de demostrar constantemente su situación de carencia, de necesidad, en un limosnero que hace cola en la puerta de una oficina de beneficencia gubernamental a los ojos del resto de la sociedad. Se objetiva, así, la imagen de la población desplazada como una identidad de seres ante todo carenciales, caracterizados por aquello de lo que carecen, un “otro” esencialmente distinto y segregado y, por tanto, alguien potencialmente responsable de su situación de vulnerabilidad (Delgado, 2004: 102).

Uno de los funcionarios me comentaba que no dan a los desplazados toda la información que pudiera interesarles, por ejemplo la relativa a la opción de declarar los bienes que dejaron abandonados en el momento del desplazamiento para su posible restitución, “para

no saturarles con demasiada información, porque muchos de los desplazados son...usted sabe, no fueron a la escuela, tienen poca cultura”. El sistema burocrático de atención construye así la imagen, homogénea y estática del desplazado como la de un sujeto política y socialmente menor de edad, incapaz de guiar su propio proceso de reasentamiento y de exigencia de sus derechos legales; un sujeto que debe ser guiado, con los ojos vendados, por la institucionalidad a través de los distintos trámites de la atención. Los migrantes que llegan a las oficinas gubernamentales, de hecho, nunca conocen de antemano, a no ser que hayan sido informados por otro tipo de instituciones u organizaciones, los distintos pasos de la ruta, las ayudas a las que pueden acceder, las instituciones responsables de asignar las ayudas o los requisitos necesarios para recibirlas; son “mandados”, como dicen los funcionarios, de un funcionario a otro, de un paso de la ruta a otro una vez que han completado el anterior, en una interminable sucesión de trámites y esperas que, como vimos, suele dilatarse durante años. Y, sin embargo, en los relatos de los funcionarios, abundan las alusiones al número de declarantes que tratan de engañar al sistema, declarando desplazamientos falsos, tratando de duplicar las ayudas recibidas, etc. Esta imagen del desplazado como una persona pícara, con pocas ganas de trabajar y que trata de aprovecharse del sistema de atención no es sólo propia del relato de los funcionarios directamente encargados de los trámites, sino que, como demuestra el análisis de la ruta, es un elemento constituyente del propio diseño del aparato burocrático de atención. El sistema desconfía apriorísticamente de las personas que se acercan a declarar o a solicitar ayudas y la praxis burocrática materializa dicha desconfianza en los protocolos de atención, por difusos y enmarañados que estos sean. Esta imagen construida por la praxis burocrática del actor social del desplazado es coherente con el manejo de la información que llevan a cabo las administraciones; dar demasiada información sería dar herramientas a esos seres aprovechados para burlar los filtros diseñados para la redistribución de los servicios públicos; acelerar determinados trámites (como el de la separación del núcleo familiar) correspondería, desde esta óptica, a incentivar el uso estratégico e interesado de dicho trámite para obtener más ayudas de las legítimamente correspondientes.

Los imaginarios sociales no sólo permean el sistema de atención gubernamental diseñado para atender a la población migrante, sino que el propio aparato burocrático de atención es uno de los lugares fundamentales de producción, difusión y objetivación de dichos imaginarios donde los migrantes aparecen como personas aprovechadas y de las cuales

se debe desconfiar o, en el mejor de los casos, como seres carenciales, incapaces de ejercer activa y responsablemente sus derechos legales.

En este contexto de desconfianza en el momento de la llegada, la persona migrante se convierte en el lugar de la explotación, de la subordinación y de la resistencia, de la contienda emocional (Besserer Alatorre, 2014)². Los migrantes narran, en muchos casos, experiencias de resistencia, de enfrentamiento ante esa imagen de sí mismos que reciben tanto en el ámbito institucional como en los espacios públicos y privados de interacción con la población local. Esos pequeños actos de resistencia encarnados en una sonrisa cuando se esperaba que se bajase la mirada, en una respuesta o una insistencia cuando se esperaba que se callara no suponen, sin embargo, un cuestionamiento de esa lógica productiva de des-socialización y desvinculación con los servicios del Estado, de precariedad y atomización donde los migrantes dependen, y creen depender, fundamentalmente de su propia motivación para poder sobrevivir.

² *Regímenes de sentimientos y la subversión del orden sentimental: Hacia una economía política de los afectos*. Nueva antropología, 27(81), 55-76.