

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol: entre la vigilancia y la voluntad política, un análisis comparado sobre la política del fútbol colombiano los casos de Cali y Medellín

Juan Manuel Restrepo Caicedo

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Margarita Manosalvas y André Noel Roth

Quito, junio de 2019

Tabla de contenido

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción	- 1 -
Planteamiento del problema	- 1 -
Objetivos	- 4 -
Selección de casos	- 6 -
Técnicas de levantamiento y análisis de información	- 8 -
Estructura del documento	- 8 -
Capítulo 1	- 10 -
Falla de política como perspectiva de análisis del diseño	- 10 -
1. Implementación como problema de política pública	- 10 -
1.1 Primer momento: El ciclo de la política pública	- 12 -
1.2 Segundo momento: Brecha de implementación enfoque top-down	- 14 -
1.3 Tercer momento: inversión de la pirámide enfoque Bottom-up	- 17 -
1.4 Crítica a los enfoques: verticalidad insuficiente para tratar el análisis de implementación	- 19 -
2. Falla en la implementación de políticas	- 20 -
3. La implementación como un eje transversal al diseño de la política	- 25 -
3.1 Instrumentación y coherencia del diseño de las políticas	- 30 -
4. Gobernanza como soporte del diseño de políticas	- 32 -
Capítulo 2	- 37 -
Experiencias internacionales: una mirada interdisciplinar al fenómeno de la	- 37 -
violencia en el fútbol	- 37 -
1. Fútbol como expresión popular	- 37 -
2. Experiencia europea en el diseño de políticas sobre violencia en el fútbol	- 41 -
2.1 Inglaterra: experiencia pionera en el diseño de políticas	- 41 -
2.2 Cambio de enfoque: movimiento hooligan como una oportunidad de desarrollo social	- 47 -
2.2.1 Alemania	- 47 -
2.2.2 Bélgica	- 48 -
3. Experiencia Suramericana en el diseño de políticas sobre violencia en el fútbol	- 49 -
3.1 Argentina: replica de un diseño de política fallida	- 54 -

3.2 Brasil: inclusión de torcidas organizadas	- 57 -
Capítulo 3	- 61 -
Dilema de la gobernanza frente a la efectividad del diseño de política: los	- 62 -
casos de Cali y Medellín	- 61 -
1. El fútbol-espectáculo en Colombia: una mezcla de cultura, ilegalidad y violencia	- 61 -
-	
2. Pasión roja y verdiblanca en Cali: Los casos del Barón Rojo Sur y el Frente	-62-
Radical Verde	- 66 -
2.1 Barón Rojo Sur (BRS).....	- 66 -
2.2 Frente Radical Verdiblanco (FRV)	- 67 -
3. Pasión verdolaga y roja de la montaña en Medellín: Los casos de Los Del Sur	- 70 -
y la Rexixtenxia Norte.....	- 69 -
3.1 Los Del Sur (LDS)	- 69 -
3.2 Rexixtenxia Norte (RXN)	- 70 -
4. Plan decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024.....	-72-
(PDSCCF)	- 71 -
5. Conducción a la falla: relación objetivos e instrumentos del Plan Decenal	- 82 -
de Seguridad, Comodidad y Convivencia (PDSCCF)	- 81 -
6. Gobernanza interactiva vs Gobernanza Consultiva: participación de los	-82-
actores no estatales en la implementación de la política	- 90 -
6.1 Gobernanza interactiva: barras populares de Medellín	- 91 -
6.2 Gobernanza consultiva: barras populares de Cali	- 102 -
Conclusiones	- 106 -
Lista de referencias	- 111 -

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Operacionalización de conceptos.....	7 -
Tabla 2. Tabla de verdad: criterios de sección de casos 2016-2017.....	7
Tabla 3. Taxonomía de instrumentos sustantivos y de procedimiento.....	27
Tabla 4. Matiz de análisis de diseño de políticas con base en el modelo.....	30
anidado multinivel.....	30 - 0
Tabla 5. Tipología de los Nuevos Arreglos de Gobernanza según las relaciones.....	31
entre los objetivos y los medios que encarnan	31 - 1
Tabla 6. Número aproximado de víctimas fatales en el fútbol Suramericano	52 - 2
Tabla 7. Distribución de los bloques B.R.S por comunas de la ciudad de Cali	67 -
Tabla 8. Distribución de las legiones FRV por comunas de la ciudad de Cali	69
Tabla 9. Taxonomía de instrumentos Plan Decenal Seguridad, Comodidad y	85
Convivencia en el Fútbol.....	84 -
Tabla 10. Diseño del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en.....	105
el fútbol	105 - 5

Fotos

Foto 1. Mediadores de paz del B.R.S América de Cali.....	76 -6
Foto 2. Logística de L.D.S Atlético Nacional (Medellín).....	77 -
Foto 3. Personal de apoyo R.X.N Deportivo Independiente Medellín	77
Foto 4. Detectores de metales tribuna sur estadio Pascual guerrero	79
Foto 5. Sistema de identificación (carnet) tribuna sur estadio Pascual guerrero;	Error! Marcador no definido.0
Foto 6. Sede social LDS	95 -5
Foto 7. AN Producciones	96 -
Foto 8. Tienda barrista LDS	97 -7

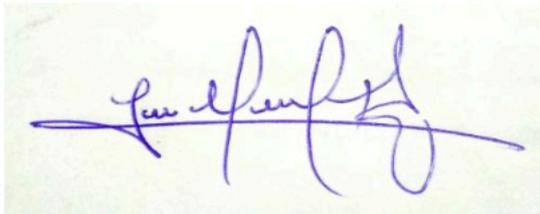
Foto 9. Tienda Barrista RXN.....- 98 -
Foto 10. “El clásico más largo de la historia”- 100 -0

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Juan Manuel Restrepo Caicedo, autor de la tesis titulada “Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol: entre la vigilancia y la voluntad política, un análisis comparado sobre la política del fútbol colombiano los casos de Cali y Medellín” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2019



Juan Manuel Restrepo Caicedo

Resumen

La presente investigación, plantea como hoja de ruta, adentrarse en un complejo fenómeno social de masas hipermercantilizado, sustentado en la pasión, el arte y la música, conocido mundialmente como el fútbol. Este fenómeno social sin duda alguna ha trastocado todas las barreras de la sociedad que van desde el campo económico, cultural hasta lo político. Como consecuencia de la globalización, el fútbol moderno iniciado en Inglaterra y exportado al mundo entero, se llevó consigo no solo un proceso de recreación, espectacularización y profesionalización, sino que también, acarrió una marca de violencia y vandalismo expresada a través de lo que se denominó como hooligans, ultras, tifos y en Latinoamérica como barras bravas.

En Colombia, la violencia propiciada por las mal llamadas barras bravas es una cuestión que viene en aumento, lo cual ha generado una respuesta estatal en términos coercitivos. Sin embargo, ante la constante ineficacia de este tipo de acciones, el Estado colombiano plantea el desarrollo de una política pública para atender las necesidades de este flagelo, conocido como el “Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el fútbol 2014-2024”. Dicha política, se proyectó como una forma inédita de atender el fenómeno de la violencia desde un enfoque complementario entre la seguridad y el trabajo social; a pesar de ello, la implementación de la misma está presentando una serie de dificultades que están minando la consecución de los objetivos planteados.

Por lo anterior, el presente estudio a través del sistema de análisis comparado “más similar”, pretende indagar por medio de los casos de las ciudades de Cali y Medellín, cómo la tenue participación de actores no estatales (especialmente de las barras populares) en el proceso de diseño de la política, incide en la no consecución de los objetivos proyectados. Reivindicando el papel de las barras populares en el país, a través de la propuesta del barrismo social como instrumento para la reconstrucción de tejido social.

Agradecimientos

En primera medida, debo agradecerle a Dios por concederme la oportunidad de continuar mi propósito de seguir formándome como un gran profesional pero sobre todo como persona.

A la FLACSO-Ecuador y más precisamente al departamento de Asuntos Públicos por alentar mi proceso de formación y a mis compañeros de la maestría en Estudios Urbanos por ofrecerme su valiosa amistad.

A mi asesor Marco Córdova por su gran instrucción y paciencia en el desarrollo de esta tesis, así como también a mis lectores Margarita Manosalvas y Andre Roth por sus concejos y enseñanzas.

A los líderes de las barras populares de las ciudades de Cali y Medellín y funcionarios públicos, que muy amablemente aceptaron compartir sus experiencias, referidas a las luchas constantes de querer derrumbar el estigma de la violencia de las barras populares y ver en el barrismo social una herramienta para la reconstrucción del tejido social.

Por último, y el más importante agradecimiento, es referido hacia mi madre por su entero sacrificio e incondicional apoyo en cada meta o proyecto de vida que me he trazado. No me alcanzará la vida para agradecerte por todo tu esfuerzo, sé que mi padre no podría estar más orgulloso mirándonos desde el cielo

Introducción

Planteamiento del problema

El fútbol dentro del proceso civilizatorio sólo es posible bajo el contexto de la ciudad (Carrión 2014). A partir de dicha premisa es importante observar, cómo el desarrollo de este deporte está directamente ligado con el desarrollo urbano. Conforme las ciudades crecían, de igual forma no solo crecían sus necesidades, sino también surgían nuevas; refiriéndose específicamente al campo del entretenimiento. En esa medida, el deporte y más concretamente el fútbol, pasó de una expresión cotidiana de recreación a transformarse en uno de las industrias más rentables del mundo, la cual, despierta todo tipo de pasiones y sentimientos, pero también todo un fervor competitivo alrededor de un sistema identitario.

La construcción de identidades a través del fútbol, arraigado a un proceso competitivo entre dos equipos, deja de caracterizar una simple contienda deportiva para transformarse en una lucha que trasciende lo simbólico. Esta situación refleja en la concepción de los hinchas -quienes conciben el fútbol más allá de un encuentro deportivo-, un sistema cultural en donde las barras populares se representan a sí mismos como el estandarte o el bastión del equipo al cual siguen. A raíz de esto, la violencia entra a ejercer un patrón de conducta sobre estos fanáticos, quienes han tomado los símbolos de su equipo como un código de honor al que hay que defender y sobre todo posicionar sobre los demás.

Como consecuencia de esta conducta, los brotes de violencia y delincuencia se han intensificado a medida que los hinchas legitiman estos hechos como relaciones de poder, presentándose como un problema que cada vez más dentro de las ciudades se ha ido consolidando. En consecuencia, la generación de políticas tanto a nivel local como nacional de tipo reaccionario, han atacado este problema de manera deficiente ante un fenómeno que cada vez se hace más recurrente.

La violencia propiciada por las barras de fútbol, es un fenómeno complejo que va mucho más allá de la construcción mediática de un discurso que proyecta una imagen negativa de sus miembros como sujetos irracionales. Por ello, para intentar comprender esta problemática, se debe ampliar el espectro de análisis. Factores como la construcción de identidades, sentidos de poder y

procesos de territorialización que están intrínsecamente inmersos dentro de la lógica del funcionamiento de estas barras dentro de un contexto urbano -sin olvidar los contextos de marginalidad de los que muchas veces proceden sus miembros-, son la base principal para la aproximación del fenómeno, y de esta manera, entender el desarrollo de la violencia.

Con lo anterior, es importante hacer mención que el fútbol moderno tal y como lo conocemos reglamentado en la década de los 80 del siglo XIX en Inglaterra y practicado en primera instancia como una situación de ocio por la clase opulenta inglesa, tuvo la capacidad de traspasar fronteras sociales y generar un gran impacto en las clases populares (en especial por grupos juveniles afectados por las diferencias de clase social producto de la industrialización y un capitalismo avasallador), quienes observaron en esta actividad deportiva una excusa para el desahogo de sentimientos reprimidos. Ese efecto de desahogo, posteriormente encontraría en la pasión por el fútbol formas anarquistas, chauvinistas y xenofóbicas (Carrión 2014). Estas formas de expresión juvenil a efectos de la globalización, serían adoptadas en América del sur (comenzando por Argentina) adquiriendo desde luego sus propios matices, pero que en esencia se conservaría el ADN de la violencia.

Con la profesionalización del fútbol, en cierto sentido, esta actividad pierde su característica lúdica y de ocio para transformarse en una forma de entretenimiento y de competencia que cambiarían las formas de vivir y sentir este deporte. A ese sentido de competencia, se le sumaría el desarrollo de un sentido de pertenencia e identidad que va a desatar nuevos escenarios de disputa, partiendo desde lo más micro como son los barrios en una ciudad hasta lo internacional. Sin duda alguna es lamentable la violencia en el fútbol, y más cuando deja como resultado la pérdida de vidas. Sin embargo, estas consecuencias no son las únicas que se perciben, existen también efectos a nivel social y económico en donde el espacio público urbano muchas veces se ve anulado a raíz de la inseguridad producto de los hooligans, ultras o barristas quienes al terminar los encuentros deportivos -algunos hinchas-, salen a robar o desatar riñas, y en ocasiones, atentar contra la infraestructura pública y privada. Por la parte económica, el conflicto es para los negocios o comercios establecidos alrededor de los estadios, ya que, en los momentos de disturbios, se ven en la obligación de cerrar sus locales, afectando directamente sus ventas.

En consecuencia, la necesidad de la intervención estatal se ha hecho evidente. En ese sentido, el accionar por parte de la institucionalidad frente a los actos de violencia y vandalismo, ha sido una respuesta en clave contenciosa y coercitiva, a través de medidas tales como: la imposición de rejas en las tribunas, prohibición de acceso a los estadios por un determinado periodo de tiempo, multas económicas a los equipos cuyas hinchadas protagonicen actos vandálicos y el aumento del pie de fuerza por parte de la policía. Institución que para el caso colombiano, ha tenido que desplegar entre 5.000 y 8.000 efectivos por cada fin de semana de fútbol en el país, lo que representa por ejemplo para ciudades intermedias, que el 31% de sus hombres deban estar en el estadio y sus inmediaciones (Quintero y Villamarín 2013). Estrategias que si bien sirven para apaciguar los brotes de violencia, han sido medidas que solo atacan los hechos coyunturales y que no resuelven los problemas estructurales.

En Colombia la situación de violencia es dramática, “cada 22 días matan a un hincha, ya sea en una riña o en un hecho de violencia donde la protagonista es una camiseta de un equipo de fútbol” (Quintero y Villamarín 2013). De allí nace la importancia de analizar este fenómeno, en este caso en particular, planteada en términos de la política de seguridad y de convivencia ciudadana articulada a las agendas locales. Por tal razón, la pertinencia de este estudio a través de la comprensión de hechos que dieron paso a la construcción de políticas sobre esta problemática, permitirá la aproximación por medio de elementos teóricos, metodológicos y de los hallazgos empíricos, dar cuenta de una propuesta anclada a un enfoque de gobernanza, contribuir al desarrollo de un debate no solo en Colombia sino que también este estudio sirva de espejo para el sur del continente americano afectado por este flagelo.

En ese sentido, y como parte de estrategias alternativas a la represión, han surgido propuestas elaboradas por parte de los mismos integrantes de las barras populares en Colombia, permitido en un contexto de gobernanza -en el cual, las políticas públicas alcanzan mayores grados de legitimidad e impacto social cuando se incluye la voz de los directamente implicados- desarrollar lo que ellos han denominado como “Barrismo Social”. Una propuesta que apuesta a la mitigación de los hechos violentos a través del trabajo social impulsado por los mismos barristas, quienes afirman que el carácter represivo promovido hasta el momento, no es la solución a un problema de carácter estructural. La solución más bien pasa por aprovechar los espacios que brindan las

barras gracias a su capacidad de congregarse, forjar lazos de afinidad y un sentido de lealtad, para la generación de actividades culturales, lúdicas y productivas que permitan hacerle frente a la violencia.

Bajo esta premisa, nace el “Plan de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024” como un esfuerzo en conjunto del Estado con los actores no estatales (empresarios, clubes deportivos, barristas, etc.) por mitigar las acciones de violencia, y ver en el fútbol, una salida para la reconstrucción del tejido social. No obstante, a pesar de la edificación de una política integral, se evidencia que la violencia aun es un factor persistente. A raíz de esto nace la inquietud de: ¿Cuáles son los factores que condicionan la falla de implementación de la política de seguridad y convivencia en el fútbol en Colombia?

En Colombia, así como en los distintos países sudamericanos, el fútbol más que un deporte representa una pasión cuya energía hace vibrar cada región del país. Sin embargo, dicha pasión teniendo como principales protagonistas las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín, quienes albergan las hinchadas más populares y a su vez más conflictivas del país, tales como: Atlético Junior, Millonarios, Independiente Santa Fe, América de Cali, Deportivo Cali, Independiente Medellín y Atlético Nacional Nacional, representan un riesgo permanente expresado en los constantes conflictos tanto al interior de los escenarios deportivos como al exterior de estos. Bajo este contexto a manera de hipótesis se plantea que si bien, para el diseño de la política se tuvo en cuenta la opinión de algunos líderes de las barras, la falta de coordinación entre diversos actores estatales nacionales con las autoridades locales y una tenue interacción con los actores no estatales (barristas) al momento de implementar la política está generando como resultado un proceso ineficaz de acción de la política.

Objetivos

General: Identificar cómo la falta de coordinación de diversos actores estatales nacionales con las autoridades locales y una tenue interacción con los actores no estatales (barristas) al momento de implementar la política derivó en un proceso ineficaz de acción de la política en las ciudades de Medellín y Cali.

Específicos

- Analizar cómo se ha implementado la política de seguridad en el fútbol en cuanto a la recolección de información, manejo de presupuesto, organización de funciones y marcos normativos (instrumentos de política).
- Analizar en términos de gobernanza, en qué medida los actores no estatales (Barristas) se han insertado en el diseño e implementación de programas.
- Describir de qué manera los casos de Medellín y Cali se articulan con las lógicas de la política nacional.

Abordaje metodológico: una perspectiva desde el análisis comparado

Para el abordaje del diseño de esta investigación, se partió desde una metodología de análisis comparado, la cual en términos de Sartori es un método que nos ayuda a controlar nuestras generalidades y predicciones acerca de un fenómeno ampliando el espectro de su análisis (Sartori 1999 citado en Morlino 2010). Este método de control de relaciones empíricas, planteadas como hipótesis, según Lisphart, nos ayuda a observar la relevancia de escoger casos de tal forma que se aumente al máximo la varianza de las variables y se reduzcan al mínimo las variables de tipo interviniente (Lisphart 1975 citado en Morlino 2010). Además, Morlino (2010) advierte que la comparación sobre todo sirve para conocer o describir, explicar o encontrar vínculos causales, y proponer vías de acción de política pública.

Cabe la pena señalar que el método comparado empleado para esta investigación posee un número de casos pequeño (N pequeño). Ramos con base en Sartori y Morlino señala que “la expresión ‘método comparado’ se suele usar para referirse a aquellos especiales problemas metodológicos planteados por el análisis sistemático de relativamente pocos casos, o de un N pequeño” (Sartori y Morlino 1994 citado en Ramos 2012, 52). No obstante, hay autores que se preguntan ¿qué se puede considerar como N pequeño? Ha este interrogante Lisphart sugiere que una N pequeña varía entre dos a menos de veinte casos (Lisphart, 1971 citado en Ramos 2012, 53).

Para el ejemplo en este escrito suscitado, se tomó como universo de casos 13 ciudades colombianas (tabla 2); criterio determinado debido a que en dichas ciudades es donde

actualmente militan los clubes de primera división de fútbol profesional colombiano y por ende sus respectivas barras populares.

En cuanto a las técnicas utilizadas para la comparación, para este caso se asume el diseño de sistemas más similares propuesto por Pzerworski y Teune (1982). Este diseño plantea en comparar “sistemas que comparten un rango total de similitudes políticas, sociales, demográficas, económicas, culturales y demás, pero que también difieren en al menos en un par de dos importantes aspectos (Ramos 2012, 34)”. O, dicho de otra manera, casos que presenten características similares pero que tienen una variación en la variable dependiente.

Selección de casos

Para el proceso de selección de casos, en primera instancia se debe dar tratamiento a las variables tanto independiente como dependiente a través de un proceso de operacionalización, que básicamente consiste en “establecer definiciones operativas y/o indicadores que representan a la definición del concepto” (Ramos 2012). En pocas palabras, que la variable sea observable y medible.

En consecuencia, para operacionalizar la variable independiente (X), se plantea como esquema, tomar la tipología sustentada por Mileny Santillán, para intentar comprender los distintos grados que existen de participación, quien para el caso de este estudio solo se abordarán 2 tipos: participación interactiva y participación consultiva. En ese sentido, en primera medida se toma la existencia de instancias de participación a nivel local (X1) y en segunda medida hace referencia al tipo de participación (participación interactiva X2 y participación consultiva X3). Atributos que claramente se puede observar, por ejemplo, en el caso de X1 a través de foros, mesas de trabajo, reuniones entre la comisión local para la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol de cada ciudad y los barristas. Para el caso de X2 y X3, a través de la implementación de diversos programas y proyectos que se promueven desde el barrismo social y que desde las alcaldías se apoyan.

En cuanto a la variable dependiente (Y), la falla se operacionaliza bajo la concepción de McConnell (2015) con respecto al incumplimiento de los objetivos trazados por parte de la

política, principalmente en términos de mitigar la violencia y fomentar la convivencia (barrismo social).

Tabla 1. Operacionalización de conceptos

	Conceptos	Atributos
X	Diseño con participación (Barristas)	X1= Existencia de instancias de participación a nivel local
		X2= Participación interactiva
		X3= Participación consultiva
Y	Falla de política	Y= Incumplimiento objetivos

Fuente: Datos tomados de la investigación

Con el proceso de operacionalización establecido, se procede a correr las variables en una tabla de verdad (tabla 2). En dicha tabla se puede observar el comportamiento de la política en términos de falla. En dicho ejemplo se observa como X2 puede ser una condición para la explicación de la falla, que en cierta medida fortalece la hipótesis inicial.

Tabla 2. Tabla de verdad: criterios de sección de casos 2016-2017¹

Casos	Existencia de instancias de participación a nivel local (X1)	Participación Interactiva (X2)	Participación Consultiva (X3)	Falla de la política en relación al incumplimiento sus objetivos (Y)
Barranquilla	0	0	0	1
Barrancabermeja	0	0	0	1
Bucaramanga	0	0	0	1
Bogotá	1	0	1	1
Cali	1	0	1	1
Ibagué	0	0	0	1
Medellín	1	1	1	0
Montería*	-	-	-	-
Manizales	1	1	1	0
Neiva	0	0	0	1
Pasto	0	0	0	1
Tuluá	0	0	0	1
Tunja	0	0	0	1

Fuente: Datos tomados de la investigación con base en informes de las diversas comisiones locales para la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol y distintos programas ejecutados desde las alcaldías de cada ciudad.

¹ En la tabla 2 se plantea un sistema binario que contribuye a la simplificación de la lógica comparativa y de esta manera ver cómo es el comportamiento de las variables. 1 tanto para X1 y X2 representa la existencia de participación mientras que 0 representa lo contrario no existe participación de los barristas, y lo mismo se aplica a Y en donde 1 representa falla y 0 lo contrario.

*Sin información disponible

Con respecto a la tabla 2, al ser una investigación con pocos casos (N pequeño) a través de un enfoque cualitativo, se pretende exponer la relación causal desarrollada en la hipótesis en concordancia al concepto de gobernanza. En ese sentido, bajo la herramienta analítica de comparación *más similares*, se seleccionaron los casos de Cali (en donde la política fracasa) con los de Medellín (en donde funciona)² para poder observar cuan efectivo es el diseño del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol (en términos de su implementación).

Técnicas de levantamiento y análisis de información

La recolección de datos para este estudio, se encuentra situada en primera medida por fuentes de información primaria, básicamente por medio de entrevistas (estructurada o en profundidad) con actores decisivos dentro de esta temática tales como: funcionarios públicos, específicamente las secretarías encargadas del tema de seguridad, (de las cuales se espera adquirir información sobre las estrategias, planes y proyectos encaminados a controlar la violencia), miembros de la policía nacional especialistas en el tema del control de las barras (en donde se espera entender cómo funcionan los procesos de planificación de los esquemas de seguridad cada vez que hay partidos) y los mismos hinchas (de los cuales se espera conseguir información de primera mano sobre las causas de la violencia). En segunda medida, se recurrirá a fuentes secundarias como la prensa local (en donde se planea observar o rastrear la documentación de los hechos de violencia y delincuencia propiciado por las barras), documentos oficiales (decretos, ordenanzas y planes de desarrollo) y bibliografía especializada desde la academia de diversas disciplinas las cuales han aportado conocimiento para el entendimiento de este fenómeno. Todo ello con el fin de validar la información recolectada a través de su triangulación.

Estructura del documento

Esta investigación se compone de tres momentos: el primero de ellos abarca como una hoja de ruta, todo el engranaje teórico a través del modelo anidado desarrollado por Howlett. Propuesta

² Teniendo en cuenta además sus características contextuales históricamente violentas (herencia de los carteles de narcotráfico, y grupos al margen de la Ley) que pueden de alguna manera afectar las variables tomadas para este estudio.

teórica la cual nos permite desmenuzar, los diversos componentes de una política para observar el grado de coherencia y congruencia entre las metas generales, los instrumentos específicos para alcanzar dichas metas y sus posteriores calibraciones a medida que la política va experimentando cambios. Por último, a través de autores como Kooiman (co-gobernanza) y Santillán (niveles de participación), se contempla el debate de la gobernanza como un elemento del sistema de administración pública contemporánea que pone de manifiesto, la participación de actores no estatales como mecanismo de eficiencia y eficacia al momento de diseñar políticas públicas.

El segundo momento, se adentra en el mundo de la afición por el fútbol y la respuesta de los diferentes Estados para mitigar sus efectos. A partir de una mirada sociológica y psicológica, se intenta mostrar, cómo funciona el universo de las fanáticas más fervientes y entender la violencia que la envuelve. De otro lado, a través de la recopilación distintas experiencias europeas (cuna de este fenómeno) y suramericanas, se intenta demostrar que el diseño de políticas que comparten en su génesis la esencia de la coerción, se han preocupado más en proteger el negocio del fútbol-espectáculo de carácter privado que atender las necesidades de los aficionados que hacen parte de las barras, firms o ultras. Sin embargo, existen casos en donde se adopta otro enfoque de carácter inclusivo con resultados positivos.

El último momento lo constituye la experiencia del caso colombiano con la implementación del “Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol”. Para analizar esta política se decidió presentar los casos de las ciudades de Cali y Medellín. El primero se presenta como un caso fallido en donde la institucionalidad ha presentado falencias al momento de implementar la política. Mientras que en el segundo caso, gracias a un trabajo articulado entre la municipalidad y los barristas, se han presentado avances significativos en materia de seguridad y convivencia en el fútbol gracias al compromiso institucional, la potenciación del barrismo social y la ampliación de los espacios de participación.

Capítulo 1

Falla de política como perspectiva de análisis del diseño

"Siguiendo un concepto del movimiento ultra que viene de Alemania, queda aquí nuestro recado:

¡Hable con nosotros y no sobre nosotros!"

Rosana da Câmara Teixeira

1. Implementación como problema de política pública

La política pública además de ser un campo fértil para la investigación en ciencias sociales, es también un campo sumamente complejo en donde diversos autores han identificado la necesidad de entenderla o analizarla desagregando cada proceso que la compone en un campo específico de estudio. Para el caso particular de esta investigación, el objetivo radica en poder identificar por qué fallan las políticas, orientando el análisis hacia la fase de la implementación.

Se toma en consideración esta fase, debido a que muchas de las políticas no llegan a materializarse de la forma esperada. Es decir, que al momento de pasar del proceso de identificación del problema público y posteriormente a la formulación de estrategias y planes para atacar dicho problema, esta no llega a consolidarse al momento de trasladarse a la realidad.

Por lo anterior, es importante echar una mirada hacia atrás y poder observar cómo ha evolucionado el campo de los estudios en políticas públicas. No solo se trata de concebir la dificultad que atañe la comprensión de los problemas públicos, sino que además, entender cómo el proceso de avance en el campo de estudios de políticas con características lineales (ciclo de la política pública) pasa a ser un proceso discontinuo. En cuyo caso, cada etapa del diseño de las políticas trae consigo, una serie de dificultades que van a dar forma a una variedad de teorías y enfoques, dividiendo cada fase del ciclo de las políticas en campos de acción, que de manera específica, dan cuenta de problemáticas como: diseño, falla y cambio de políticas.

Antes de pasar al recorrido por los diversos estudios acerca de la fase de implementación, es importante definir qué se va a concebir como política pública. En esa medida, se toma en cuenta las definiciones de Roth (2014) y Restrepo y Vargas (2009) que más que ser contrarías son

definiciones complementarias. En ese sentido para Roth, las políticas públicas “representan la materialización, oficialización y legitimación de estrategias estatales a partir de la movilización de actores públicos, privados, colectivos e individuales con ideas e intereses contradictorios” (Roth 2014, 34). Desde esta perspectiva el autor, toma las políticas como una puerta de entrada para el entendimiento de la realidad social desde una relación dialéctica entre el Estado y los actores no estatales.

Por otro lado, a dicha definición cuya relación entre el Estado y diversos actores no estatales se desprenden estrategias que buscan soluciones a situaciones consideradas problemáticas, Restrepo y Vargas añaden que las políticas se desagregan en dos niveles, uno exógeno y otro endógeno. El nivel exógeno prácticamente nos remite a la problematización que se hace del fenómeno en el que se pretende incidir (Restrepo y Vargas 2006). Por su parte, el nivel endógeno se caracteriza por el conjunto de acciones, proyectos y programas en función de un problema previamente establecido. Todo ello bajo la lógica de la acción eficaz la cual permite alcanzar los objetivos propuestos (Restrepo y Vargas 2006).

Una vez definido que se va entender como política pública, ahora es preciso centrarse en la estructura que compone una política pública, en este caso, enfatizando los conflictos alrededor de la fase de implementación. Los estudios de implementación según distintos autores, se han configurado a lo largo de la disciplina en diversas tradiciones caracterizadas en cuatro momentos: el primero, se encuentra anclado al proceso analítico secuencial conocido como el ciclo de la política, en donde prácticamente la política pública se la consideraba como un proceso armónico que parte desde la identificación de un problema como público, su traslado a la agenda pública (agenda setting) para luego ser implementado y posteriormente ser evaluado.

El segundo momento, nace a partir de una crítica al modelo anterior por su forma estática de concebir las políticas; dando importancia a cada fase del ciclo como un campo subdisciplinar de análisis que acarrea sus propios inconvenientes; destacando autores como Pressman y Wildavsky (1998) quienes fueron los pioneros en advertir las dificultades que trae un análisis rígido de la política y dar una mayor atención a los procesos de implementación desde una perspectiva de arriba hacia abajo (top-down).

El tercer momento se encuadra precisamente en la crítica a la perspectiva anterior, la cual desconoce la influencia de los actores que se encuentran en la base, proponiendo desde autores como Parsons, Lipsky y Revuelta invertir la lógica y cambiar hacia una perspectiva de abajo hacia arriba (bottom-up).

Por último, el debate de la implementación se encuentra articulado al diseño de la política en términos de Howlett, quien la entiende no como un proceso secuencial, sino como un proceso integral a la fase de formulación (identificación del problema y la puesta en agenda), profundizando en la relación objetivos y medios a través de una instrumentación específica.

1.1. Primer momento: El ciclo de la política pública

A pesar de las críticas que pueda conllevar este marco de análisis denominado ciclo de las políticas, es un primer referente clave que propició la manera de como estructurar y entender una política. Esta forma inicial de análisis científico de las políticas surgió a mediados del siglo XX, nos remite inevitablemente a la figura de Lasswell, quien fue uno de los primeros en reconocer la importancia del conocimiento de la decisión dentro de la decisión (Lasswell 1992, 107).

Inspirando a autores como Jones (1970) que ven la política como un objeto de estudio la cual puede desagregarse en diversas partes para facilitar su comprensión (Jones 1970 citado en Roth 2014). Bajo esa lógica, dicho autor desarrolla un marco explicativo que lo divide en cinco fases:

1. Identificación del problema: esta fase hace alusión a la demanda por una acción pública, comprende elementos como el conocimiento de la problemática para poder definirla, la incorporación de intereses y demandas.
2. Formulación de soluciones o acciones: esta fase comprende propuestas concretas para afrontar el problema, estudiando soluciones y elaborando criterios.
3. Toma de decisión: aquí los decisores políticos (gobierno, parlamento o ministerios) se encargan del proceso de explorar la viabilidad de la política y posteriormente legitimarla.
4. Implementación: dicha fase se la considera como determinante, ya que es en este proceso se ejecutan las políticas que van a generar impactos sobre el terreno.

5. Evaluación: finalmente se encuentra el proceso del reajuste, el cual, considera las reacciones de la política realizando un juicio sobre los efectos encontrados (Roth 2014).

La lectura de este modelo según Roth “tiene la ventaja, y la desventaja, de presentarla como una sucesión de secuencias que corresponden a una representación clásica, lineal y racional de la política con sus distintos escenarios y actores” (Roth 2014, 86). A parte de lo general que pueda considerarse este marco, tiene la ventaja de delimitar con mayor claridad el proceso de la política. Sin embargo, debido a la linealidad de este modelo, las políticas significan limitarse a observar su análisis como un ciclo reiterativo (Roth 2014), lo cual está muy lejos de la realidad.

Según Parsons la idea de dividir la política por etapas, “presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tiene lugar en el extremo opuesto” (Parsons 2007, 113). En esa medida, los análisis propuestos desde este marco solo alcanzan un horizonte descriptivo y no explicativo. Entre otras críticas, Parsons coincide con Sabatier y Jenkins-Smith en considerar que el ciclo de las políticas, no aporta una explicación causal de una etapa a la otra, no tienen sustento empírico, es un proceso rígido y jerárquico que no tiene en cuenta actores no estatales, esta noción desconoce los múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción y pierde de vista el proceso integral que conllevan las políticas (Parsons 2007, 113). Como ejemplo de lo mencionado, se lo puede observar en la fase de evaluación, cuyo proceso no debe ser considerado como la etapa final, sino más bien debe considerarse como un eje transversal a todo el proceso de la política.

Por lo anterior, al hablar de implementación entendida como el proceso donde se cristalizan las decisiones; dentro de este marco de análisis, se desconoce la complejidad de trasladar dichas decisiones al terreno. En consecuencia la implementación no debe ser entendida como un proceso automático, tal y como lo plantea Roth,

(...) el ciclo de política postula que la implementación es una etapa posterior a la decisión, y que la administración encargada ejecuta la política según los textos escritos. Por lo tanto, si se presentan problemas durante la implementación se trata de un problema técnico que se puede mejorar (Roth 2014, 89).

Esta forma mecánica de considerar la implementación, es algo que se debe descartar en su totalidad, ya que como lo considera Yanow,

Los ejecutores de la política están inscritos en un contexto histórico, social y cultural específico. Y es a partir de este contexto que los actores de la implementación realizan un trabajo de interpretación y de traducción del sentido y del significado de un texto según su propio sistema de valores. Existen, por lo tanto, una *lógica interpretativa* de la ejecución de las políticas y una *cultura* de la política pública. De manera que la lógica de la implementación, se basa en las interpretaciones que hacen de la norma y del texto escrito los ejecutores. No hay implementadores neutrales (Yanow 1987, citando en Roth 2014, 89).

No obstante, a pesar de las críticas recibidas, el desarrollo de este marco de análisis significó a la larga, la identificación de cada fase del proceso de política pública como campos específicos de estudio, aproximándose a una comprensión de las políticas desde una postura más dinámica. Gracias a esto, autores subsiguientes como Pressman y Wildavsky, en especial para el tema de interés en esta investigación como es la falla de políticas en términos de implementación, lograron observar la importancia de separar cada fase al analizar la complejidad que lleva cada una, identificando cómo entre la formulación y la implementación existe una brecha entre lo que se designó como la solución a un problema público y su aplicación al campo.

1.2. Segundo momento: Brecha de implementación enfoque top-down

A raíz del problema de entender las políticas públicas como un ciclo retroactivo, se pudo evidenciar la importancia de desagregar sus componentes debido al grado de dificultad que cada uno de estas fases conlleva. En ese sentido, al poder desagregar la política en sus etapas, amplía la posibilidad de entender de manera más específica por qué las políticas fallan. Bajo dicha premisa, se resalta la importancia de la fase de implementación como el punto crítico de atención, ya que como lo menciona Grindle (2009), la implementación es la instancia donde se llevan las ideas de las política a la práctica, por lo cual, es considerada como la parte más difícil e incierta del proceso de la política (Grindle 2009).

Autores como Aguilar, Grindle, Cuervo y Roth coinciden en identificar que al momento de implementar una política pública existe un vacío o una brecha entre lo que se plasma en el diseño y los resultados que se arrojan al momento de implementar los objetivos concebidos. En esa medida, Aguilar afirma que dicha brecha entre los resultados que se desean y lo empíricamente logrado trae su explicación,

(...) en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y más a fondo de los estándares y procedimientos establecidos, o peor aún, la brecha que puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea (Aguilar 2010, 28).

Por su parte Grindle, refuerza esta idea de que la brecha entre lo que se anuncia y lo que realmente se ejecuta tiene que ver por un lado, con las características de las políticas que se llevan a cabo y por el otro el contexto al cual está dirigida la política. En el primer caso la política como un problema, “se puede ver reflejada en aquellas que involucran servicios (educación, salud e infraestructura) las cuales requieren de largas cadenas de acciones y muchos actores para ser ejecutadas efectivamente” (Grindle 2010, 36). Y en cuanto al contexto como problema, la autora afirma que dentro del contenido de la política, el contexto puede crear dificultades inclusive insuperables para la implementación de políticas. Por lo anterior, esta autora propone que a la hora de pasar al proceso de implementación de una política, los actores encargados de este proceso de implementar, deben tener un “asiento” en la mesa de diseño de la política (Grindle 2010).

Continuando con esta idea de la brecha entre la decisión y la materialización, autores como Cuervo (2014), sostienen que la implementación incluso se encuentra por fuera de la política pública; basándose en la dicotomía abordada por Bardach, quien señala que la implementación por un lado,

(...) se ha definido como un problema de control y organización en torno al logro de unos objetivos de política previamente definidos, y por el otro lado, se encuentra con que el proceso de implementación, es entendido como un proceso de ensamblaje o articulación coherente de los distintos factores que deben converger para la implementación de una política (recursos

financieros, administrativos, intervención de actores, opinión pública, actitud de los beneficiarios, etc. (Cuervo 2014, 141).

Por lo anterior, para Cuervo, el problema a la hora de hablar de implementación se origina en “las asimetrías de la información que se dan en la fase de diseño de la política” (Cuervo 2014, 141). Lo cual es lógico pensar, ya que sin una información adecuada acerca del problema social es inevitable caer en un mal diseño de políticas. Problema que visualizaron autores como Pressman y Wildavsky quienes concibieron que debe haber un entendimiento entre la decisión y la implementación, ya que estos procesos nunca son estáticos, y en consecuencia, incorporar información que contribuya a la dinamización del conocimiento, requiere de un ajuste continuo tanto de los objetivos como la modificación de instrumentos utilizados para la implementación debido a la variabilidad de los sistemas socioculturales (Pressman y Wildavsky 1998).

Bajo esa noción, Pressman y Wildavsky interpretan la implementación, como un proceso alienado entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlas, afirmando que la dificultad de entender la brecha o déficit de implementación (implementation gap) pasa por entender que dichos objetivos muchas veces no están claramente definidos; que los recursos no siempre se encuentran disponibles, dificultando controlar las acciones; y por último, no siempre existe una articulación efectiva capaz de controlar a los individuos y a las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas. (Parsons 2007, 484). En consecuencia, a partir del enfoque top-down o de organización jerárquica, es donde se garantiza de manera efectiva las mencionadas condiciones (control, comunicación y recursos) que dan paso a un buen proceso de implementación. “La implementación es un proceso que involucra a los implementadores tanto en la formulación de las políticas, como en su ejecución o puesta en práctica desde una posición jerárquica (...), requiriendo de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar” (Parsons 2007, 485).

Por su parte Roth (2014), al hablar sobre brechas ente la formulación y la implementación, este autor aparte de estar de acuerdo con Grindle sobre tener en cuenta el contexto o el entorno como un problema de adaptación y aprendizaje del mismo, añade que la falta de planeación y control en el proceso de formulación para su posterior implementación es una situación que generalmente conduce a una falla de la política (Roth 2014). Por ello, Roth afirma que la implementación debe

ser considerada “como un proceso de adaptación y evaluación exploratoria, la cual es siempre una reformulación de los objetivos y procesos en el mundo real de una política” (Roth 2014, 51). Bajo esta premisa, es importante mencionar que los primeros estudios sobre los procesos de implementación se han realizado desde una postura vertical, es decir desde una lógica top-down, una estructura piramidal “de arriba hacia abajo y desde el centro hacia la periferia” (Roth 2014, 41). Un enfoque de características subordinadas en donde la premisa consta de buscar la eficiencia de las políticas ejecutadas por una administración pública “que no podían garantizar las mejores decisiones que cumplan satisfactoriamente con unos criterios razonables” (Roth 2014, 41). Por ello, a partir de este enfoque, la crítica hacia la administración pública encargada del diseño y posterior implementación de las políticas, se enmarca en que las decisiones “no pueden ser óptimas sino solamente satisfactorias debido a las limitaciones inherentes de la acción humana” (Roth 2014, 41). Sin embargo, con la modernización del sistema de administración pública el paradigma de implementación de eficiencia (top-down) no era suficiente para tratar el comportamiento de los problemas públicos. En esa medida bajo un contexto de gobernanza, entra en escena la consideración o la vinculación de actores no estatales “para construir una política pública poco a poco por medio de un proceso ascendente en vez de descendente” (Roth 2014, 188).

1.3. Tercer momento: inversión de la pirámide enfoque Bottom-up

Gracias a la implementación de las decisiones desde el punto más alto de la pirámide, se han desarrollado una serie de críticas a este enfoque por su carácter rígido, debido a que la realidad social no es un mecanismo que funcione conforme lo dictamine el aparato burocrático. En esa medida, aparece el enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up) como un enfoque que advierte los sesgos que produce el enfoque top-down, favoreciendo la participación de las bases, cuyo proceso de implementación articulada a la formulación de la política pública, implica la inclusión de aquellos que participan en el proceso de ponerla en práctica (Parsons 2007, 487). Siguiendo esa línea Parsons destaca que,

(...) el modelo bottom-up considera que los procesos implican la negociación y la construcción de consensos, que a su vez implican dos contextos o entornos: las aptitudes gerenciales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas (colegios,

hospitales, fuerzas policíacas, agencias de beneficencia, fuerzas armadas y departamentos gubernamentales), así como el entorno político en el que deben funcionar (Parsons 2007, 489).

Por lo anterior, Parsons se refiere a que este enfoque reconoce la importancia del papel que desempeñan los profesionales en la implementación de una política en un campo específico, por ejemplo, los médicos en políticas de salud, docentes en educación, la policía en la seguridad, etc., así como las organizaciones de base, grupos de presión y población objeto del beneficio de una política específica (Parsons 2007).

En esa misma línea, Benjamín Revuelta (2007) teniendo en cuenta la percepción de Elmore (1979) afirma que a la hora de pensar en el diseño de una política desde el enfoque bottom-up, se debe comenzar por entender los niveles de organización más bajo de la toma de decisiones como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Básicamente el autor “se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad de afectar el comportamiento de las políticas y los recursos necesarios para alcanzar el objetivo” (Revuelta 2007, 146).

Con la adopción de una postura más de carácter inclusiva, el enfoque bottom-up va a “patear el tablero” con el fin de darle un giro a la manera en cómo una política pública se implementa, aproximándose a una coherencia entre los objetivos trazados en el diseño, la forma en la que se los efectúa y sobre todo el impacto que puedan generar. Subsiguientemente Córdova (2015) pone sobre relieve una crítica al modelo top-down manifestando que,

(...) de acuerdo con el enfoque de arriba hacia abajo, otorgar la competencia de implementar solo a la administración va a degenerar la instrumentación pues esta se va a diseñar solo desde arriba atendiendo más problemas colaterales, mientras que si la instrumentación se construye más desde la dimensión de abajo hacia arriba, esta va a considerar diferentes tipos de conflictos, algunos que posiblemente el otro enfoque estaría imposibilitado de identificar (Córdova 2015, 22).

En consecuencia, el enfoque de abajo – arriba (bottom up) propone una mayor integración y coordinación externa de la acción política, priorizando la inclusión de los sectores de base en los

procesos de toma de decisiones, dinamizando la relación Estado-sociedad y planteando una nueva forma de abordar los problemas sociales.

Desde la implementación, este modelo el cual privilegia las interacciones con los sectores de base, se debe abordar según Lipsky “como algo que implica el reconocimiento de que las organizaciones tienen límites humanos y organizacionales, y de que éstos deben verse como un recurso” (Lipsky 1979 citado en Parsons 2007, 490). Por lo tanto, si bien las organizaciones de base pueden aportar al desarrollo de una solución, no deja de ser este un enfoque algo simplista, debido al hecho de que incluir a los actores públicos y privados no garantiza un eficaz proceso de implementación, por lo que estos actores también desde una concepción racionalista persiguen intereses, lo que dificulta el éxito de implementar una política.

1.4 Crítica a los enfoques: verticalidad insuficiente para tratar el análisis de implementación

Si bien tanto el enfoque top-down como el bottom-up sirven de posturas para entender los procesos de implementación desde posiciones contrarias, aun se consideran en términos de Parsons dos enfoques que simplifican la complejidad de dicho proceso. A partir de ello, se resaltan autores como Lewis y Flynn, quienes proponen el modelo de acción de las políticas en donde “plantean que la implementación es un proceso interactivo entre los responsables de efectuar las políticas y los que controlan los recursos” (Lewis y Flynn citando en Parsons 2007, 493) y Bardach quien considera la implementación como un juego, una pugna de poder por posicionar intereses.

Para Lewis y Flynn, “La perspectiva de acción de las políticas se concentra en los factores que afectan el alcance de las acciones y el comportamiento de los individuos y las agencias, y en la forma en que se forman las percepciones de ese alcance” (Lewis y Flynn citando en Parsons 2007, 493). Al concentrarse en los factores que afectan las acciones y el comportamiento, este modelo manifiesta que las políticas públicas son un proceso en constante evolución, produciendo potencialidades y principios que cambian y se adaptan al momento de ponerlas en práctica (Parsons 2007, 493).

En cuanto a la implementación, este modelo va más allá de un mero asunto de decisiones jerárquicas en torno a un marco legal y de intervenciones de sectores de base, más bien se enfoca en el proceso de entender “la forma en que los individuos y las organizaciones perciben la “realidad”, y cómo interactúan las organizaciones con otras más o menos poderosas a fin de cumplir sus propias metas” (Parsons 2007, 493).

Por otro lado, Bardach parte desde una visión racionalista en donde tanto los individuos como las organizaciones tienen intereses, y en esa medida, buscan maximizar su poder para influir tanto en las decisiones como en su implementación. A raíz de lo anterior, este autor entiende que “los conflictos que se dan en las políticas implica distintas estrategias para adquirir y mantener ese poder” (Bardach citado en Parsons 2007, 491). A partir de ese rol por mantener el poder, es que para el caso del ámbito específico de la implementación los actores comienzan a “jugar juegos”, lo que él denomina como el modelo de juegos o *implementation game*.

Dicho modelo de juegos, “sugiere que la política va mucho más allá de las instituciones políticas formales cuya implementación no es sino otra forma de política que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo” (Parsons 2007, 491).

Bajo esta crítica, la falla en términos de implementación, se sitúa en la falta de un equilibrio en términos de interacción de actores estatales y no estatales. En consecuencia, para el análisis de implementación es importante tratarlo como un proceso integral a todo el diseño de las políticas en donde sus fases sea integrales y los actores participen más de manera horizontal y no tanto vertical.

2. Falla en la implementación de políticas

Con el recorrido anterior acerca de las diferentes perspectivas de análisis de políticas, se ha dado paso a la construcción de diversas formas de concebir el estudio de las políticas públicas y la variedad de efectos o problemas que de ella derivan. En ese orden de ideas, la falla aparece como un problema al momento de pensar las políticas en términos de respuestas a situaciones consideradas problemáticas.

Tal y como se ha venido abordando hasta ahora el análisis, dentro de los primeros estudios de políticas centrado en el ciclo, la falla de políticas en términos de Lasswell se remite a la fase final del ciclo, la evaluación (Zittoun 2015). Este autor no observa la falla como un campo de estudio, más bien aparece en contraposición al éxito de las políticas. En ese sentido, el análisis de las políticas concentradas en la fase de evaluación para Lasswell, se centró esencialmente en el éxito de las políticas públicas, relegando a las sombras el tema de la falla (Zittoun 2015).

Con la especialización del estudio de las políticas en donde se rebate la idea de considerarlas como un ciclo, aparecen nuevas formas de analizar las políticas y con ello, el interés de explicar el por qué fallan a la hora de materializarse o de implementarse. Con base a este interrogante autores como Pressman y Wildavsky (1998), demuestran que la evaluación no debe ser un procedimiento en donde culmine el análisis de política sino más bien que sea un proceso transversal a todo el ciclo; centrandó su atención en el proceso de implementación, asociando la falla a la manera en cómo implementan una política los gobiernos desde un enfoque top-down. En esa medida, la jerarquización de problemas varía en función de los procesos políticos y de negociaciones partidarias, siguiendo un procedimiento de acción vertical (top-down) en donde las decisiones de cómo se debe implementar una política toman un carácter de subordinación (Fontaine 2015).

En un tercer momento enfocado en la implementación, la falla no solo se explica en función de las decisiones del gobierno, sino que se da paso a la inclusión de actores no estatales (enfoque bottom-up), abriéndose un espacio para que los actores externos al sistema estatal (grupos de interés, redes y comunidades políticas, medios de comunicación, sectores de base, etc.) (Fontaine 2015), contribuyan a la implementación bajo el argumento de que con la participación de los actores destinatarios de la política se reduce el riesgo de falla. Es por ello que desde esta perspectiva, la selección de los problemas resulta de la movilización social y de la negociación con el poder ejecutivo y el legislativo, siguiendo un proceso de carácter más desde las lógicas de abajo hacia arriba (bottom-up) (Fontaine 2015, 47).

A pesar de la especialización de los estudios y enfoques de implementación que dan cuenta de los procesos de falla, aun rondaban ciertas inquietudes al respecto de cómo abordarla. De esta

manera, el diseño de la política como proceso integral aporta al análisis de la falla, la manera de entender la existencia de una falta de coordinación entre los resultados esperados y obtenidos (Zittoun 2015, 245).

Es importante precisar que existen numerosas formas de definir o entender la falla de política. Para efectos de este estudio, la falla se va a concebir como la descoordinación entre objetivos y medios que conduce hacia un proceso de implementación infructuosa, “donde la política se promulga pero las circunstancias son tales que la política no logra los resultados deseados” (McConnell 2015, 223). Entre las diversas formas de plantearse la falla, Newman destaca factores como los resultados negativos de distribución, refiriéndose a ver el fracaso cuando una política,

(...) produce pérdidas financieras u otras pérdidas materiales, acceso reducido a oportunidades, resultados negativos de salud pública o violaciones de derechos. Estos resultados negativos pueden ocurrir dentro de la población objetivo de una política, o en otro grupo, o pueden manifestarse como externalidades de la política en cuestión, en cuyo caso podrían aplicarse al público en general” (Newman 2015, 345).

Otro factor que considera la falla se desarrolla en el ámbito político, en donde el éxito o fracaso de una política se determina por su grado de legitimidad, describiendo la relevancia de la opinión pública que acepta o rechaza una política, impidiendo incluso que se implemente efectivamente una política bien definida. En ese sentido, algunos aspectos particulares de una política pública pueden considerarse un fracaso, mientras que otros no lo son simultáneamente (Newman 2015, 347).

Por último, la falla de política entendida como un proceso de implementación inefectiva, nos recuerda que no existe un proceso de implementación perfecto, que “el fracaso en un área de una política no implica necesariamente una falla en otras áreas, por lo que las fallas de logro objetivo pueden coexistir con las fallas políticas y viceversa” (Newman 2015, 347) y que por lo tanto, una sola política puede ser un éxito en un aspecto, mientras que una falla simultánea en otro. En consecuencia la posible coexistencia de aspectos separados de fracaso y éxito dentro de una sola política “solo sirve para enfatizar la inadecuación del uso solo una dimensión (ya sea el logro

objetivo o cualquier otro modo único) como una categoría única de análisis para la falla de política” (Newman 2015, 346). En ese sentido Newman nos advierte que no es suficiente simplemente declarar que una política ha fallado; “se requieren altos niveles de precisión para explicar de manera significativa qué tipo de falla ocurrió, quién se vio afectado y cómo los grupos relevantes sintieron los impactos del fracaso a lo largo del tiempo” (Newman 2015, 348).

Planteado el anterior panorama, la implementación de políticas analizando particularmente sus fallas, según Fontaine, “se volvió una especialización en la cual se hace hincapié en dos dimensiones particulares: el curso de la decisión y los efectos no-deseados de la decisión” (Fontaine 2015, 46). Tanto el proceso de formulación o diseño de las políticas como su fase de implementación son procesos complejos que merecen una puntualización. Los procesos de implementación de políticas introducen una nueva dimensión de análisis, ya que al momento de implementar una política esta trae consigo el establecimiento de una ley, “el sentido común tiende a pensar que, hecha la ley, hecha la política” (Fontaine 2015, 46), sin tener en cuenta que en esta fase también puede presentar efectos no contemplados, como contradicciones y oposiciones, y en consecuencia el descarte de la política sin poder establecer sus impactos o efectos sobre una problemática determinada.

Cabe la pena aclarar que existes diversas formas de abordar la falla desde distintos enfoques que van desde los enfoques más racionalistas, los cuales observan la falla desde la medición de objetivos a través de un análisis costo-beneficio; pasando por el neoinstitucionalismo, resaltando la importancia del papel de las instituciones como factores de orden y de construcción de sentido para las acciones realizadas por actores en cuanto a su comportamiento individual como colectivo (Roth 2014, 33); hasta los enfoques de carácter cognitivistas, quienes abogan por la preeminencia de las ideas en la construcción de políticas aludiendo a explicaciones más subjetivas de a falla.

El estudio de las instituciones entendidas como el “marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva y las políticas públicas” (Roth 2014, 94), más allá del carácter normativo que cobija las instituciones, estas se ven atravesadas por factores simbólicos, culturales y sociales, elementos subjetivos que influyen el establecimiento de reglas y

normas dentro de una institución. Por lo tanto, “las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores” (Roth 2014, 95). A pesar de que el enfoque neoinstitucionalista permita observar las instituciones tanto como un “factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores” (Roth 2014, 95), preguntándose de qué manera las instituciones interactúan con el Estado para influir sobre las dinámicas sociales (Roth 2014), sigue siendo aún un marco muy general de análisis, en ese sentido el estudio de este enfoque se encuentra atravesado por tres vertientes: una de carácter histórica, otra económica o de elección racional y por último una de carácter sociológica.

El neoinstitucionalismo histórico, entiende que las políticas no parten de la nada, más bien muchas veces cuentan o depende de una trayectoria (path dependence), en esa medida las herencias institucionales y políticas van a tener un peso significativo sobre la selección de la acción pública. Para este caso, la falla se la examina desde marcos institucionales predeterminados en el tiempo, siendo precisamente las herencias institucionales factores que pueden influir en la desarticulación de los objetivos con los medios.

El neoinstitucionalismo económico centra el papel de las instituciones como reductoras de la incertidumbre, y “como factor determinante para la producción y la expresión de las preferencias de los actores sociales” (Roth 2014, 96). Este enfoque a partir de rational choice, nos habla acerca de la capacidad racional de los actores en búsqueda de maximizar sus intereses, “en esta perspectiva la permanencia de las instituciones se explica por el apego de los actores a estas, porque reducen la incertidumbre y facilitan a los actores pertinentes satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector” (Roth 2014, 96). En términos de falla, este enfoque permite observar el fracaso a partir de una concepción individual en donde el comportamiento de los actores se define bajo una lógica de maximización de intereses.

El neoinstitucionalismo sociológico, postula la relevancia que tienen los factores culturales, valores, sistema de significación y elementos cognitivos de los actores sociales en los procesos de toma de decisión (Roth 2014). Este enfoque en términos de acción pública “permite ofrecer soluciones de políticas que se traducen a un rediseño o una modificación de tipo normativo o

institucional de las políticas (reformas estructurales)” (Roth 2014, 99). A la hora de hablar de falla desde dicha perspectiva analítica la cual incluye variables culturales, permite entender que el proceso de diseño de las políticas puede conducir hacia un fracaso si no se tiene en cuenta las dimensiones culturales como factores que condicionan o motivan las acciones de los distintos actores tanto individuales como colectivos.

Situándonos en nuestro caso específico, es inevitable pensar en un error a la hora del diseño, ya que al momento de la implementar la política también se debe tener en cuenta a sus principales protagonistas, los miembros de las barras. Sin la inclusión de los barristas los cuales están regidos por una serie de valores culturales, reglas y normas (instituciones), es inconcebible pensar el funcionamiento de una política pública que incluya como población objetivo las barras de fútbol.

3. La implementación como un eje transversal al diseño de la política

Con la especialización de los estudios de política pública, son cada vez más frecuente los estudios sobre los procesos de implementación, cuya complejidad implica analizar la realidad social más allá de un encuadre en el cual se tenga que mirar de arriba hacia abajo (top-down) o de abajo hacia arriba (bottom-up). Bajo dicha afirmación, Howlett nos presenta una propuesta de análisis basada en concebir el diseño de la política como un proceso integral y no por etapas como se había establecido en el siglo pasado. Dicho análisis fundamentado en un diseño integral, establece la relevancia de estudiar los instrumentos (medios) en relación a los objetivos que persiga una política determinada.

Con lo anterior, Howlett precisa la importancia de concebir la relación entre los objetivos y los instrumentos (medios) dentro de un diseño de políticas, es decir la concordancia entre objetivos y medios definen un diseño de política exitoso. En esa medida, para entender un proceso adecuado de diseño de políticas (identificación del problemas, formulación, toma de decisiones e implementación) el autor menciona que debe cumplir ciertas condiciones de coherencia, congruencia y convergencia de la siguiente manera: 1) debe existir una coherencia entre objetivos y medios; 2) que las preferencias de implementación, las herramientas de políticas y las calibraciones de herramientas también deban ser coherentes; y 3) que al momento de requerir una

calibración en los instrumentos estos deban obedecer a condiciones de congruencia y convergencia (Howlett 2009, 73).

“Los objetivos y medios de las políticas existen en diferentes niveles de abstracción y aplicación y, como resultado, las políticas se componen de una serie de componentes o elementos, que no son tan fáciles de diseñar como otros” (Howlett 2009, 73). A raíz de la falta de reconocimiento de la naturaleza multinivel de las políticas públicas, Howlett afirma que el diseño de políticas “requiere comprender la naturaleza vinculada de los objetivos y los medios, pero también la naturaleza de su relación en cada uno de los diferentes órdenes de políticas: desde el modo de gobierno hasta la lógica del régimen de políticas y la calibración de los instrumentos” (Howlett 2009, 75). Por lo tanto, “entender exactamente cómo las elecciones de los instrumentos están restringidas por conjuntos de variables de orden superior es crucial para tomar decisiones correctas de diseño de políticas en contextos específicos de formulación de políticas” (Howlett 2009, 75). Con base en lo expuesto, Howlett, desarrolla un modelo de análisis de políticas de acuerdo a la coherencia entre objetivos y medios, vista desde una perspectiva anidada en tres niveles:

En nivel uno o nivel macro, el autor resalta la importancia de los modos o arreglos estables de gobernanza (legal, corporativista, de mercado y en red), los cuales a largo plazo basado en Kooiman (2008) “ayudan a explicar las preferencias generales de implementación relativamente constantes ya que derivan y están limitadas por el mismo conjunto de factores que influyen e informan el desarrollo y la articulación de objetivos de política abstractos” (Kooiman 2008 citado en: Howlett 2009, 76). Estos modos diferentes de gobernanza continuando con los argumentos del autor, “implican diferentes preferencias para los tipos generales de instrumentos sustantivos y de política de procedimiento que se espera alcancen el objetivo general del gobierno en cada subtipo” (Howlett 2009, 76).

El nivel dos o nivel meso referente a la selección de instrumentos, se van a entender como “los recursos que los gobiernos tienen a su disposición para desarrollar para alcanzar los objetivos de la política” (Howlett 2009, 81). A través de la taxonomía propuesta por Hood, Howlett renueva esta propuesta de carácter sustantiva y con base en la etapa de implementación integra o mezcla

al carácter sustantivo de los instrumentos un componente procedimental para dar mayor peso explicativo a la selección de instrumentos destinados hacia una política.

Los instrumentos o recursos que los distintos gobiernos tienen a su disposición para alcanzar los objetivos de una política fijada según la taxonomía de Hood, se componen de la siguiente manera:

1. Nodalidad: esa categoría hace referencia a la disponibilidad y uso que un gobierno tiene sobre instrumentos de información (campañas de información pública, censos, encuestas, conformación de comisiones para realizar investigaciones acerca de un problema determinado, etc.).
2. Autoridad: son instrumentos basados en la autoridad del gobierno. Generalmente implican regulaciones dirigidas a grupos específicos que en caso de un cumplimiento conduce a sanciones (reglas, leyes, normas, decretos).
3. Tesoro: dicha categoría obedece a la capacidad fiscal del Estado y la experticia del gobierno en recaudar y distribuir fondos públicos (subsidios, impuestos, tasas, incentivos tributarios, préstamos).
4. Organización: estos instrumentos se basan en la capacidad del gobierno en ofrecer directa o indirectamente bienes o servicios destinados al cumplimiento de objetivos (empresas públicas, servicios en educación, salud, etc.) (Howlett 2009).

Tabla 3. Taxonomía de instrumentos sustantivos y de procedimiento

Recurso Gobernante				
	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivo	Asesoramiento	Licencias	Subsidios	Burocracias
	Formación	Cargos del usuario	Subvenciones	Empresas públicas
	Informes	Regulación	Préstamos	Quangos
	Educación	Autorregulación	Gastos impositivos	
	Encuestas publicitarias	Cuotas de vales	Financiación del programa	
Propósito del uso del instrumento				
Procedimental	Supresión de información	Creación de grupo consultivo	Financiamiento de grupos de	Reorganización administrativa

	(Censura)		interés	
	Información de lanzamiento (acceso a la información)	Prohibiciones de grupo de interés o partido	Financiamiento de campaña	Demora administrativa y ofuscación
		Denegación de acceso	Negación de fondos	

Fuente: Hood 1986; Howlett 2009

Dicha categorización de instrumentos expresada en la tabla 1, aparte de dar cuenta de algunos ejemplos de herramientas en cada categoría, sirve para ilustrar la disponibilidad de recursos que tienen los gobiernos y cómo estos pueden ser utilizados para el diseño de políticas. Es importante mencionar que los instrumentos no son elementos que se encuentren separados, sino todo lo contrario, son elementos que trabajan de manera interrelacionada en función de los objetivos trazados.

El uso efectivo de 'nodalidad' por ejemplo, requiere la transmisión de información a los objetivos, 'autoridad' requiere la capacidad de hacer cumplir para forzar u obligar a los objetivos a hacer algo que de otra manera no querrían hacer, 'tesoro' requiere tener la capacidad fiscal para proporcionar objetivos con incentivos o desincentivos para actuar de cierta manera, y la 'organización' requiere la capacidad administrativa para proporcionarles algún bien o servicio directamente (Howlett 2011, 55).

Cabe destacar que con base en el tipo de gobernanza por la cual se encuentre inclinado un gobierno, va a influir de manera significativa la selección de instrumentos o la preponderancia de uno sobre otro al momento de pensar en un diseño efectivo de políticas. “Los modos de gobernanza como, el mercado y el corporativismo, por ejemplo, implican preferencias por tipos particulares de herramientas de política general; como las preferencias por los mercados o las jerarquías en la entrega de bienes y servicios” (Howlett 2009, 79).

Por último el nivel tres, se enfoca en los objetivos concretos de la política y la eventual calibración de instrumentos. En dicho nivel la selección de instrumentos no es un proceso basado en el conocimiento técnico sino también influyen factores políticos dentro del modo de gobernanza y los contextos del régimen de políticas de cualquier situación dada, en donde “el

desarrollo de objetivos de política implica evaluar diferentes niveles de intensidad administrativa, grados de precisión de focalización, riesgo político y legitimidad, y actividad estatal” (Howlett 2009, 83) para la distinción final del diseño de políticas.

La relación entre objetivos de política y la calibración de instrumentos, se da en función de hacer ajustes de las herramientas de política para alcanzar las metas programadas (Howlett 2009, 83), y para ello, el autor reconoce que se deben abordar factores tales como, “las características técnicas de los instrumentos y su coincidencia con el contexto y la dinámica del problema, así como los factores políticos y administrativos como las experiencias pasadas de gobiernos y grupos objetivo al usar estas herramientas para lidiar con el mismo problema o uno similar” (Howlett 2009, 83). La importancia de la calibración se encuentra en la necesidad de reconocer los errores cometidos por los instrumentos, evaluar nuevas opciones y de esta manera ajustar el instrumento. Es decir, se espera lograr el logro de estos objetivos mediante el ajuste o la calibración de las herramientas de política, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, efectividad y equidad, sin salirse de las lógicas sobre la disponibilidad de recursos y los factores de gobernanza bajo las cuales se desarrolla el diseño de política.

Lo anterior, identifica la dificultad que remite entender el diseño de las políticas desde una estructura anidada dependiente de los instrumentos, ya que el diseño es un proceso complejo y como resalta Howlett “orquestado internamente entre burócratas y grupos objetivo, y generalmente mucho menos accesible para el escrutinio público que muchos otros tipos de deliberaciones sobre políticas (...) además, las decisiones de diseño están vinculadas directamente a las características de las elecciones de instrumentos de política” (Howlett 2009, 84).

En resumidas cuentas, el diseño de políticas entendido como el proceso de construcción integral en donde intervienen actores políticos cuyas expectativas radican en obtener resultados positivos (objetivos) a través de un tipo ideal de formulación e implementación (medios), se estructuran con base en un modelo anidado que comprende varios niveles (macro, meso, micro) de toma de decisiones (Howlett 2009), explicada en la siguiente matriz:

Tabla 4. Matiz de análisis de diseño de políticas con base en el modelo anidado multinivel

Componentes de política	Niveles de decisión política			
	Macro	Meso	Micro	
Objetivos	<p>Metas generales Enunciados generales sobre los objetivos y ambiciones del gobierno en un área de política.</p>	<p>Objetivos operacionales Áreas específicas que se espera que las políticas aborden para lograr los fines de la política.</p>	<p>Ajustes específicos Requisitos específicos, necesarios para alcanzar los objetivos de la política en el territorio.</p>	Coherencia
Medios	<p>Preferencias de implementación Las preferencias de largo plazo que tiene el gobierno en términos de los tipos de dispositivos organizacionales que se utilizarán para abordar los objetivos de las políticas.</p>	<p>Instrumentos específicos Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programas.</p>	<p>Calibraciones del instrumento Configuración específica de las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos de política</p>	Consistencia

Fuente: Howlett (2009)

3.1 Instrumentación y coherencia del diseño de las políticas

Una vez identificado la importancia de reconocer el diseño de las políticas de manera integral bajo un marco analítico que comprende la articulación de unos objetivos planteados con unos medios determinados, el paso a seguir, implica examinar el grado de coherencia de aquellos objetivos planteados y el conjunto consistente de instrumentos de política que apoyan a la realización de los objetivos determinados (Howlett y Rayner 2007).

La identificación de instrumentos vinculada a la realización de los objetivos, son condiciones necesarias pero no suficientes para entender el grado de conflictividad que tiene la implementación de políticas. Howlett y Rayner (2007) amplían su análisis, al mencionar no solo la gran variedad de instrumentos existentes, sino la relevancia de combinarlos atravesados por una lógica de coherencia y consistencia.

Este tipo de análisis tiene la idea de desarrollar una estrategia integrada la cual no solo identifique los objetivos sustantivos de una política, sino que también, estimule a los gobiernos para que intenten crear o reconstruir políticas coherentes de la mano de instrumentos consistentes para alcanzar los objetivos planteados en la política, a través de los que los autores han denominado como nuevos acuerdos de gobernanza. Acuerdos que “tienen la intención de combinar los instrumentos de política y su configuración de nuevas maneras, de modo que múltiples instrumentos apoyan, en lugar de socavar entre sí en la búsqueda de objetivos de política” (Howlett y Rayner 2007).

Sin embargo, esta perspectiva de los nuevos acuerdos de gobernanza acarrea ciertos desafíos, en primera medida, muchas veces los instrumentos no siempre son nuevos, estos se encuentran preestablecidos, tornando dificultosa la tarea de complementarlos o combinarlos con nuevos instrumentos que sean más coherentes y consistentes. En segundo lugar, la creación de diseños de política exige un análisis meticuloso a la hora de seleccionar instrumentos que no solo deban abordar las cuestiones técnicas de reemplazar un conjunto existente de instrumentos de política con uno nuevo más integrado, sino también con los desafíos políticos que conlleva hacerlo (Howlett y Rayner 2007), ya que en dicha cuestión se debe tener en cuenta la injerencia de actores tanto estatales como no estatales.

Howlett y Rayner comparten la idea de que los diseños integrados de los nuevos acuerdos de gobernanza casi nunca parten de cero, hay una estructura establecida en cuanto a instrumentos, por lo tanto, al presentar una mezcla de instrumentos parten de la insatisfacción de que muchas políticas no son óptimas por el hecho de no integrar conceptos de coherencia y consistencia a los objetivos de política (Howlett y Rayner 2007). En tal sentido, los posibles resultados que enfrenta el diseño de acuerdos de gobernanza lo representan en la siguiente tabla.

Tabla 5. Tipología de los Nuevos Arreglos de Gobernanza según las relaciones entre los objetivos y los medios que encarnan

Objetivos de política	Combinación de instrumentos	
	Consistente	Inconsistente
Coherente	Óptimo	Inefectivo
Incoherente	Mal dirigido	Fallido

Fuente: Howlett y Rayner (2007)

4. Gobernanza como soporte del diseño de políticas

Con el establecimiento de la ruta de análisis para el entendimiento de la falla de política en términos de implementación, tomando como marco de análisis el modelo anidado de Howlett bajo un enfoque neoinstitucionalista sociológico, el otro factor que se debe tomar en cuenta para profundizar en análisis de la falla se encuentra en la forma en cómo se gobierna. En ese sentido, Peters a la hora de hablar de fracasos en el sector público nos sitúa en tres niveles: Estado, gobernanza y políticas. Por las características del fenómeno de la violencia en las barras, es indispensable enfocarse en el fracaso en términos de gobernanza, lo cual implica para Peters la incapacidad de los gobiernos locales o nacionales de proporcionar una dirección sistemática a la sociedad y la economía, producto de las formas y la falta de cooperación y coordinación con los actores no estatales, lo que a la larga genera un proceso de implementación sesgado (Peters 2015). Por lo tanto para efectos de este caso, los barristas no solo representan el problema sino que también deben representar parte en la solución.

La gobernanza fundamentada sobre una base social inclusiva caracterizada por “adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar” (Cerrillo 2005, 12) implica,

(...) una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por lo interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor. Sea éste político, económico, social o cultural (Cerrillo 2005, 13).

Esta forma de gobierno la cual involucra la interacción del Estado con actores no estatales de la sociedad y del mercado en los procesos de acción pública (Aguilar 2009), abre la posibilidad de ampliar el entendimiento de los problemas sociales desde una óptica integral, compartiendo las experiencias tanto empíricas como profesionales de los actores involucrados, contribuyendo a reducir la incertidumbre en la concepción de los problemas y configurando además, un sistema de incentivos que ayudan a mediar la conflictividad política (Córdova 2017).

Debido a la complejidad que envuelven los problemas sociales, es prescindible según Kooiman, la necesidad de articular las intervenciones gubernamentales con los mecanismos de control

público como respuesta a los problemas sociales que bajo dicho contexto requieren un mayor número de enfoques y de instrumentos (Kooiman 2005).

Sumado a la anterior premisa, Cerillo entiende que si bien para avanzar hacia una gobernanza en donde confluyen una diversidad de actores que representan distintos intereses, es fundamental que en ella se garanticen principios en donde “los actores asuman su rol correspondiente, se les garanticen las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y se puedan tomar decisiones finales” (Cerillo 2005, 19) para un posterior diseño de política ajustado a las necesidades correspondientes que medien las situaciones consideradas problemáticas.

Dichos principios como los de transparencia (aumento de legitimidad y participación ciudadana activa, y no únicamente reactiva, en los asuntos públicos), participación (incorporación de actores gubernamentales, sociales y de mercado en la toma de decisiones), rendición de cuentas (de carácter inclusiva a través de mecanismos públicos con el fin de supervisar los abusos e ineficiencia del Estado), eficacia (en términos de consecución de resultados teniendo en cuenta criterios de eficiencia y economía) y coherencia (consistencia y coordinación de objetivos) (Cerillo 2005, 20), continuando con los argumentos de Cerillo, se enmarcan en garantizar la consecución de los objetivos (Cerillo 2005).

Este paso de una forma de gobierno unidireccional “hacia un modelo interactivo en el que se tiene en consideración, aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar” (Kooiman 2005, 60), implica observar la dificultad que acarrea la interacción de esta forma de gobierno agrupándolos según Kooiman en tres tipos diferentes: 1. Autogobierno, se refiere al grado de autonomía que poseen los actores y como estos cuidan de sí mismos, fuera del ámbito de gobierno (Kooiman 2011); 2. Co-gobernanza, hace referencia a las formas de organizadas de interacción de forma horizontal que se rigen bajo principios de coordinación, cooperación y colaboración, es decir “las partes de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común en mente, y con la participación de su identidad y autonomía a este proceso” (Kooiman 2011); y 3. Jerárquica, alude al modelo clásico de gobierno top-down amparado en las políticas y la ley” (Kooiman 2011).

Kooiman expresa que estos tipos de gobernanza contribuyen de manera específica a la identificación de las formas en las que operan los sistemas de gobierno con el objetivo de maximizar la gobernabilidad. “Es importante conocer cómo los actores políticos -sociales como individuos- pero también como entidades de gobierno y la sociedad -tales como organizaciones, grupos, movimientos u otras formas de acción colectiva coagulada- participan en las interacciones de gobierno” (Kooiman 2011).

En consecuencia, esta idea de concebir las políticas públicas como un asunto no tan vertical (Co-gobernanza) y situarlo más en un plano horizontal, facilita la intervención de los protagonistas dentro de las problemáticas para de tal forma contribuir a la ampliación del entendimiento del fenómeno en procura de construir soluciones, otorgando una carga de legitimidad al momento de diseñar políticas públicas. Desde esa perspectiva, la inclusión del concepto de gobernanza como elemento para la construcción de políticas, permite sustentar la hipótesis sobre la capacidad que tienen los actores no estatales dependiendo de su grado de participación, contribuir en la consolidación y legitimación de soluciones que para interés de este estudio radica en la mitigación de los efectos que trae la violencia entre los barristas.

Por lo anterior, se plantea como esquema, retomar los atributos planteados por la tipología de participación sustentada por Mileny Santillán (2004), quien concibe la participación, como un proceso valorativo eficiente de la administración pública, en donde la inclusión de los actores sociales (no estatales) en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas permiten alcanzar mayores grados de confianza y legitimidad a la hora de atender las demandas de la sociedad (Santillán 2004). Bajo esta concepción, la autora intenta comprender los distintos grados que existen de participación, abordando 3 tipos: 1) Participación interactiva, entendida como la participación en conjunto donde se conduce a planes de acción y a la formación de organizaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes; 2) Participación consultiva, en el cual básicamente la gente participa siendo consultada pero son profesionales externos quienes definen cuáles son los problemas de la comunidad como cuáles son las soluciones; y 3) Participación Pasiva, la cual se refiere a un plano netamente informativo en cuya situación las autoridades no toman en cuenta la opinión de la gente (Santillán 2004).

Por otro lado Navarro nos recuerda que, “no se trata de saber “quien gobierna”, sino más bien “cómo se gobierna”, y desde esa postura la política local se configura a través de la formación de coaliciones, la cuales resultan de procesos de negociación informal entre actores públicos y privados, que están en capacidad de orientar la agenda y la actuación de la política municipal (Navarro 2004, 3).

Por lo anterior, “la capacidad de lo local -visto como un grupo de actores gubernamentales y/o no gubernamentales que organizan de manera diferente los recursos con que disponen, o desarrollan nuevas tareas, o modifican las estrategias de acción local, tienden a atender de mejor manera los problemas públicos que enfrentan los espacios locales” (Cabrero 2008, 19). Proponiendo en esa medida, un nuevo paradigma desde la acción pública, en donde el desarrollo de alternativas a escala micro son tenidas en cuenta para el desarrollo social, y económica de una determinada realidad.

Las soluciones a problemas públicos generadas "desde abajo" como ya se ha dicho, pueden ser más precisas, más adecuadas, y de mayor impacto, debido a la proximidad entre el diseño de soluciones, la aplicación de recursos, y la relación cercana entre tomadores de decisión y beneficiarios de las políticas que participan de forma directa. Sin embargo, si estas acciones no logran de alguna manera inscribirse dentro de las políticas públicas que a nivel nacional se implementan, corren el riesgo de ser ignoradas y no tener los apoyos adicionales necesarios para consolidarse en el tiempo, o lo que es más grave, corren el riesgo de ser permanentemente contrarrestadas por otros niveles de gobierno que por desconocimiento o por franca intención, prefieren que dichas iniciativas se diluyan por considerar que no están alineadas con las políticas nacionales (Cabrero 2008, 27).

Muchas veces esa desarticulación con las autoridades municipales, impide la construcción de redes de conexión de experiencias, visiones, y expectativas desde los actores del espacio local en conexión para la mitigación de los problemas. Desaprovechando la capacidad de los actores locales para adaptarse reinventarse, renovarse y revitalizar un tejido social degradado por factores la creciente desigualdad, la falta de oportunidades laborales y la educación.

En definitiva, la inclusión de los actores locales como proyecto social a partir de las experiencias locales, plantea no sólo la importancia del contexto social como factor de cambio en las

realidades, sino que también de la acción colectiva como motor de tales procesos, orientados a atender necesidades sociales identificadas localmente mediante formas de acción colectiva (Méndez 2016, 8).

Con el enfoque de gobernanza, caracterizada por tener en cuenta una mayor articulación entre actores estatales y no estatales, pone de manifiesto la capacidad no solo de legitimar una medida que se quiera implementar, sino que además, eleva el grado de coherencia a la hora de seleccionar instrumentos para el diseño de políticas más adecuadas al fenómeno que se desea intervenir (en este caso la violencia propiciada por las barras).

En consecuencia se sostiene la hipótesis central de que la gobernanza como factor de articulación de carácter horizontal, influye en el diseño adecuado de una política y su posterior implementación a través de la generación de espacios de participación que coadyuvan a definir una mayor coherencia al momento de establecer los medios para cumplir los objetivos trazados.

Capítulo 2

Experiencias internacionales: una mirada interdisciplinar al fenómeno de la violencia en el fútbol

“El fútbol es un fenómeno de amplio alcance de la vida y de las culturas colectivas, porque ayuda en la lectura de nuestras contradicciones”.

Mauricio Murad

1. Fútbol como expresión popular

Hace aproximadamente más de cien años -en lo que se conoció popularmente como la reunión de Cambridge-, la falta de consenso entre aquellos que preferían practicar un deporte con la mano (rugby) y aquellos que preferían utilizar el pie (fútbol), nace de manera oficial el fútbol (FIFA 2018). Pensado originalmente como una actividad recreativa disfrutada por la clase obrera en sus ratos de ocio, el fútbol consolidó su creciente popularidad dentro de la sociedad londinense; llegando al punto de lograr institucionalizarse en los colegios, gracias a su capacidad de resaltar valores positivos y de contribuir a la salud física y mental (FIFA 2018). No obstante, lo que nunca se alcanzó a imaginar, fue precisamente el alto grado de aceptación que tomaría a nivel mundial. Fue tal su impacto que para su desarrollo como una actividad de integración global, se conformaría formalmente en 1904 la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), organismo el cual para 1930 -año del primer mundial celebrado en Uruguay-, contaba con 41 asociaciones (FIFA 2018), y que en la actualidad demuestra su gran poder de convocatoria al afiliar más países (211) que la misma Organización de Naciones Unidas (193).

Por lo anterior, el grado de evolución que ha tenido el fútbol en términos de impacto social, ha transformado este deporte en un fenómeno global. Fenómeno cuya expansión no solo permearía todas las capas de la sociedad, sino que además, consolidaría una de las industrias más rentables de la actualidad, e incluso sería participe de intervenciones en asuntos políticos. A pesar del grado influencia significativa que alcanzó, el fútbol más allá de su proceso actual de hipermercantilización, este aún conserva la esencia popular que lo vio nacer, y sobre todo, la consecuencia de llevar el fanatismo y la competencia al extremo. Es precisamente las consecuencias de un fanatismo extremo sumado a la marginalidad de las clases populares, los

factores que trajeron consigo las primeras formas de violencia que se visualizaron en torno al desarrollo de una identidad a partir de este deporte.

El fútbol, especialmente para los jóvenes, representa un espacio de integración y el lugar idóneo para el desfogue de emociones que al llevarse al extremo, se pueden ver materializados en vandalismo y violencia, (sin perder de vista, desde luego, los contextos marginales de donde muchas veces proceden). Conforme se fueron intensificando el número de enfrentamientos y los desórdenes públicos, la inseguridad así como la percepción de la misma se hicieron presentes cada vez que se realizaba un partido de fútbol. Como consecuencia de esta conducta, aparece en escena la figura del “hooligan” como un actor problemático el cual altera el orden social. A causa de su participación en brotes de violencia, el statu quo así como la vida se pone en peligro; lo que a la larga terminaría por significar un problema público el cual el Estado (en este caso inglés) debía atender.

A pesar del interés por parte del Estado de intervenir sobre los efectos negativos provocados por lo que los medios de comunicación denominaron “hooligans” (haciendo referencia a los aficionados violentos), las políticas públicas implementadas tomando como primer referente el informe Taylor, hasta los esfuerzos actuales por detener el vandalismo y la violencia, aun nos deja un gran manto de duda sobre si los diversos Estados entienden la complejidad de un tema multidimensional asociado a la violencia en el fútbol.

Para poder entender por qué las políticas en contra de la violencia presentan déficits, primero se necesita ahondar en las razones que motivan un comportamiento violento, así como entender el contexto en el que las clases populares históricamente se han desenvuelto. Si bien, las manifestaciones de violencia parecen estar implícitas en este deporte representando un problema público, valdría la pena resaltar la pregunta planteada por Miguel Cancio (1999) la cual manifiesta ¿por qué específicamente el fútbol es el espacio en donde se concentran y trascienden las manifestaciones de tipo violentas?

La pregunta anterior es un punto de partida que sirve para adentrarse en el complejo mundo que abarca el fútbol, y para ello, disciplinas como la sociología nos permitirá tener una óptica acerca

del entendimiento de la violencia y lo que representa para la cultura del barrismo. En esa medida, Cancio (1999) afirma que en el tipo de sociedades donde se evidencia una marcada clasificación social,

(...) los sectores populares y las clases medias, encuentran en el fútbol, un espacio ideal en el que pueden ser protagonistas de algo, en el que pueden pasar del anonimato de no ser nada y no contar con nada, a demostrar al mundo su cultura, su fuerza y poderío, a rechazar, arrasar, a ser temidos y tomados en cuenta por las autoridades, los expertos, los medios de comunicación, etc. (Cancio 1999, 96).

El fútbol como espacio en donde las clases marginales se sienten incorporadas por su característica de enfrentamiento y representación de intereses, genera según este autor, (1999) “un *estado de situación* en el que el juego se proyecta como una guerra, en donde los ejércitos de hinchas se despliegan por los alrededores hasta tomar su posición específica dentro del estadio, aglomerándose en su tribuna específica, armados de insultos y todo tipo de objetos que puedan arrojar” (Cancio 1999, 96) en los estadios o en las calles.

Además del ambiente de tensión que se transmite en cada partido, Cancio alerta que el estado de situación no es el único que se experimenta, sino que también es preciso considerar un “*estado de representación y de demostración*, en donde el hooligan asume un papel de guerrero dispuesto a enfrentarse en el campo de batalla del fútbol, ofreciendo una oportunidad individual y colectiva para mostrar y demostrar su fuerza y poderío” (Cancio 1999, 96). Adicionalmente, “se puede aludir a estados de revancha, resentimiento, frustración individual y social, que encuentran en el fútbol una situación propensa para el estallido” (Cancio 1999, 96).

Por lo anterior, se puede afirmar que el fútbol funciona como un dispositivo que permite escaparse de la rutina, “un espacio teóricamente liberador, multicolor, de arrase y de revancha, de exceso y catarsis, de desfogamiento y aventura, que es condescendiente al que lo experimenta, hacer más llevadera su historia vital y social” (Cancio 1999, 97). Por otro lado, este deporte genera una magnitud considerable de afinidades que en términos de Castaño, et.al (2014) tienden a generar un “alma colectiva”. Básicamente este término lo emplea el autor para hacer referencia al poder que tiene la masa sobre el individuo, observando claramente cuando este “siente, piensa,

y actúa de manera enteramente diversa de la que se esperaba cuando se encuentra bajo una determinada condición: su inclusión en una multitud que ha adquirido la propiedad de una ‘masa psicológica’” (Castaño, Uribe y Restrepo 2014, 69).

A esa masa psicológica, Castaño, et.al citan a Le Bon para destacar que el rasgo más destacado de una masa psicológica consiste en que, “aun cuando los individuos que la componen sean muy diversos o semejantes en sus estilos de vida, sus profesiones, sus capacidades cognitivas, rasgos de personalidad, entre otros aspectos, la masa psicológica tiene la capacidad de transformar estas disposiciones mediante la acción” (Castaño, Uribe y Restrepo 2014, 21).

Considerando la perspectiva anterior, las barras generan un sentido de pertenencia el cual transmite al individuo dentro de la masa un estado de seguridad, “quedando sometido a condiciones que le permiten echar por tierra las represiones de sus mociones pulsionales inconscientes” (Castaño, Uribe y Restrepo 2014, 21). Lo que a la larga genera un sentido de “cohesión y legitimación de diversas acciones que permite vivirlas como verdaderas hazañas, inigualables muy gratificantes, que solo se viven en el fútbol y que alcanzan un fin en sí mismas” (Cancio 1999, 98). Por lo tanto, el fútbol observado a través de la óptica de las barras ofrece a las personas, especialmente a los jóvenes,

(...) un nuevo campo de acción, socialización, identificación y representación, en el cual puedan proyectar sus sueños, ilusiones, frustraciones, deseos, impotencias y esperanzas, en virtud de lo cual pueden trascender su insignificancia, marginación y exclusión cotidiana; ser reconocidos, fotografiados, filmados,... temidos..., ser verdaderamente protagonistas reales de algo, cuando de otra forma nunca podrían serlo (Cancio 1999, 99).

En ese sentido al hablar de violencia en el fútbol y más concretamente la que se deriva de las barras, no se la debe entender como algo connatural a estas, sino más bien en un sentido de uso social, “en una manifestación social consecuencia de la violencia estructural y cotidiana que sufren los sectores marginados, pero también de sectores que no son marginados y que están en búsqueda de emociones excitantes” (Cancio 1999, 100).

De otro lado, más allá de un proceso identitario, sus protagonistas le dan un sentido propio a la violencia, que en ocasiones se expresan en un sentido de poder, de ganarse el respeto de sus compañeros; teniendo siempre en cuenta el no desligarse de su contexto, ya que no solo se ven sometidos a un tipo de violencia, (la cual se hace visible a través de los medios de comunicación) sino que son varios tipos de violencia, tanto económicas como sociales, siendo la barra el espacio de protección social que sirve de pretexto para protegerse y refugiarse del miedo que genera en términos de Bourdieu la incertidumbre. Es bajo la sociedad de incertidumbre, que las barras adquieren un sentido de enemigos públicos, siendo unos perfectos chivos expiatorios que le dan forma a ese miedo en una sociedad en donde nada es seguro. Por lo anterior, para entender la noción de violencia dentro de las barras, se debe intentar alejarse de esa noción coloquial impuesta desde los medios de comunicación que muestra estos hechos como algo “irracional”. A partir de la breve posición sociológica y psicológica expuesta anteriormente, la intensión de este capítulo radica en explorar, los orígenes de la violencia en el fútbol propiciada por los denominados hooligans o barras bravas como se conocen en Latinoamérica. Se trata más precisamente de observar, cómo las experiencias en términos de política pública en Europa como cuna del hooliganismo trasladado a efectos de la globalización a Latinoamérica adquiriendo matices propios de dicha cultura, han contribuido a la mitigación del vandalismo y la violencia asociada al fútbol.

2. Experiencia europea en el diseño de políticas sobre violencia en el fútbol

“La violencia en los estadios es un fenómeno que se ha hecho universal, donde es preciso tener en cuenta lo que hay de específico y lo que hay de común en cada caso” (Cancio 1999, 100). Con base en la premisa anterior, es importante revisar cómo las diferentes experiencias sobre la violencia relacionada a las fanaticadas del fútbol, se han configurado como un problema público que merece ser atendido por el Estado.

2.1. Inglaterra: experiencia pionera en el diseño de políticas

Al tratar de referirse al tema de la violencia en el fútbol, es innegable aludir a la figura del “hooligan”, cuyos orígenes se remontan a la Inglaterra del siglo XIX. No obstante, es preciso aclarar que el fútbol y la violencia, se han visto relacionados desde los orígenes mismos de este

deporte por allá en el siglo XIII, en donde los encuentros deportivos (partidos) se convertían en campos de batallas que aglomeraban a diversos individuos de pueblos rivales.

Si bien los orígenes del término hooligan aun generan controversia entre académicos y periodistas, una de las versiones más aceptadas radica en que el término se acuñó por primera vez a través de la prensa inglesa de finales del siglo XIX, en donde un joven de origen irlandés llamado Edward Hooligan, caracterizado por tener problemas con el alcohol combinado con una conducta vandálica y agresiva “no encontró nada más entretenido que aprovechar las grandes aglomeraciones del fútbol, los sábados a la tarde, para agarrarse a golpes con quien fuera y sin importarle cuántos eran ni a qué hospital podía ir a parar” (Eidelstein 2016).

A pesar de la controversia y las dudas que pueda generar los orígenes del término hooligan, el movimiento social y cultural del hooliganismo como tal, caracterizado por los medios de comunicación y la academia, se identificó sobre todo en las zonas marginales, específicamente de los barrios obreros quienes eran asociados a un tipo de vestimenta determinada, una jerga particular, al igual que unos patrones de comportamiento relacionados con una conducta vandálica y violenta (Fandos 2016), reflejando la inexistencia de algún tipo de preocupación o esfuerzo por intentar diferenciar o entender los actos violentos dentro del mundo del fútbol. “De este modo los *hooligans*, los desocupados o excluidos del sistema, fueron asimilados en todo el mundo junto con las *barras bravas* de Sudamérica y ultras del resto de Europa como grupos violentos” (Fandos 2016).

No obstante, al hablar del fenómeno del hooliganismo, necesariamente hay que referirse al periodo comprendido en 1960 y 1980. Es en dicho periodo que la conducta violenta de los fanáticos extremos (*hooligans*) asociados en grupos o firms,³ comienzan a tener protagonismo en las primeras páginas de los periódicos locales. Los encuentros deportivos de fútbol se transformarían de esta manera en escenarios violentos en donde se desataban “batallas cuerpo a cuerpo fuera de los estadios, emboscadas a grupos rivales, cánticos desafiantes durante el juego, lanzamiento de proyectiles y enfrentamientos con la fuerzas del orden” (Segura y Murzi 2015, 78).

³ Lo que en Latinoamérica se conoce como barras o hinchadas

Gracias al auge con el que el fútbol se fue posicionando y asimilando a escala global potenciado por el desarrollo de los medios de comunicación, se puede afirmar que no solo se trata de admirar el juego y la destreza de quienes lo practican, sino que también, el desarrollo de una cultura en torno al fanatismo como elemento que logró romper barreras territoriales. Precisamente en 1966 año en el que se celebró el mundial en Inglaterra, los hooligans ingleses harían su primera aparición en una cita mundialista. Estos fueron protagonistas no solo de actos vandálicos, sino que además, de una escena cultural reflejada en el apoyo de su equipo con canticos, banderas y mantas (Fandos 2016). Actos que empezarán a dar la vuelta al mundo gracias al desarrollo de la televisión satelital.

Conforme el fútbol avanzaba hacia un proceso de espectacularización y se consolidaba al mismo tiempo como una mercancía que con mayor intensidad se iría consumiendo, de igual forma, la pasión desmedida generadora de violencia también iba creciendo y expandiéndose por todo el continente europeo. Esta violencia en cabeza de los hooligans ingleses, quienes aprovechaban los torneos internacionales para acompañar a sus equipos afines a los lugares en donde estos debían jugar, dejarían a su paso una ola de inseguridad que se expresaba tanto al interior como al exterior de los escenarios deportivos.

Con el crecimiento del fenómeno hooligan, era cuestión de tiempo para que se empezara a agravar. Hasta la fecha, el tratamiento de la violencia por parte del Estado era una cuestión simplemente coercitiva y de control, sin embargo, la década de los 80, sería considerada como uno de los capítulos más trágicos de la historia del fútbol europeo (sobre todo para el británico), al ser el escenario de tres hechos trascendentales que cambiarían de manera radical la forma en que el Estado intervendría sobre el fútbol.

El primero de dichos eventos trágicos se registró el 11 de mayo de 1985 en el estadio Valley Parade de la ciudad de Bradford (Inglaterra) como consecuencia de un incendio propagado por las inadecuadas condiciones de la estructura física del estadio: asientos desgastados, falta de extinguidores, impericia del personal, inadecua señalización así como salidas de emergencias inadecuadas, dejarían como saldo la muerte de 56 personas (Segura y Murzi 2015, 79). Aunque este hecho no gano dramatismo por representar un partido de la tercera división del fútbol inglés

entre el Bradford City y el Lincoln City, (el cual por cierto no implicó un conflicto entre hooligans), sí puso de manifiesto el deterioro de las condiciones de aforo de los estadios (Segura y Murzi 2015, 79).

Tan solo semanas después, concretamente el 29 de mayo de 1985, el estadio de Heysel en Bruselas (Bélgica) sería el escenario del segundo evento trágico. Se trató de un encuentro deportivo de carácter internacional entre el Liverpool de Inglaterra y la Juventus de Italia. Partido correspondiente a la final de la Liga de Campeones de Europa, en donde ya sea por desconocimiento o negligencia de las autoridades, ubicaron en la misma tribuna a los aficionados más intransigentes del Liverpool con los aficionados de la Juventus; sin tener en cuenta el ambiente de tensión que se vive en una final. El hecho es que dicho ambiente de excitación y emoción pronto se transformaría en pánico al momento en que los aficionados ingleses se fueron en contra de los aficionados del club italiano, formando una avalancha que empujaría a las personas en contra de las rejas y las paredes que dividían las tribunas del estadio, dejando a su paso la muerte de 39 personas por asfixia y alrededor de 600 heridos de diversa consideración (Segura y Murzi 2015, 79). Siniestro que perjudicaría de manera directa al fútbol inglés ya que la sanción que recibieron los equipos británicos los privó de jugar durante cinco años cualquier tipo de competición europea.

El último de los hechos registrados sucedería “cuatro años después, en la ciudad de Sheffield durante la semifinal de la FA Cup, el 15 de abril 1989, entre Liverpool y el Nottingham Forest” (Segura y Murzi 2015, 81). En lo que se conoció como la tragedia de Hillsborough. Considerada hasta el momento como uno de los hechos más trágicos que marcaría la historia del fútbol europeo en términos de víctimas fatales y heridos. Suceso que aconteció producto del exceso de aforo, en donde la masiva asistencia de hinchas del Liverpool fueron conferidos a un espacio inadecuado, generando nuevamente un ambiente de tensión que posteriormente se convertiría en pánico al momento de ingresar la policía de manera violenta e imprudente para calmar los ánimos, dejando como resultado, la muerte de 96 personas y más de 750 heridos producto del amontonamiento y el desespero de querer desalojar la tribuna (Segura y Murzi 2015, 81).

Las tragedias de Heysel, Bradford y los hechos acontecidos en Hillsborough, significarían el detonante que daría paso a la reforma estructural del fútbol inglés (King 2000). En ese sentido el gobierno de la entonces primera ministra Margaret Thatcher, ordenó una investigación a fondo para esclarecer las razones de lo ocurrido. Dicha investigación a cargo del ministro de justicia Taylor, presentó ante el parlamento inglés el 15 de abril de 1990, un documento a partir del cual, se configuraría el diagnóstico que daría como resultado el diseño de una política pública para la implementación de acciones concretas en búsqueda de erradicar la violencia dentro de los escenarios deportivos.

En ese orden de ideas, el resultado de la investigación realizada por Taylor propició un informe que “llevó a considerar las condiciones materiales, el accionar de las fuerzas de seguridad y la falta de atención médica como parte del problema” (Segura y Murzi 2015, 85). Por otro lado, este diagnóstico reflexionó de manera sociológica el trato de segregación espacial al que los espectadores (ya sean *hooligans* o aficionados ordinarios) son sometidos, recalcando que el hecho de polarizar a los aficionados, lo que genera es un ambiente de tensión y hostigamiento entre ellos (Segura y Murzi 2015, 85).

El informe se centró en la responsabilidad de los clubes de la liga en la revisión de los certificados de los sistemas de seguridad en los estadios, la creación de grupos encargados sobre el manejo de la seguridad y la convivencia, las reformas en materia de infraestructura de los estadios y una labor en conjunto con la policía para el monitoreo constante de las multitudes (Eidelstein 2016). Dejando una serie de medidas para contener la violencia entre las que se destacan:

1. La exigencia de un certificado de seguridad respecto de los campos de deportes reconocidos, y el incumplimiento de las condiciones fijadas en él constituye delito.
2. Individualización de los espectadores a través de la instalación de sillas para que se disfrute del espectáculo sentado.
3. Remodelación de las instalaciones deportivas: desinstalación de vallas y elementos análogos que rodean el estadio, salidas de emergencia amplias de al menos 1,10 mts de ancho para una evacuación adecuada, fosos y barreras de choque deberán ser

inspeccionadas anualmente con el fin de detectar signos de corrosión y repararlas según sea el caso.

4. Funciones de la policía y los acomodadores: el club es el responsable de la seguridad en el campo y debe asistir a la policía en la tarea de controlar a las masas. Necesidad de que los jefes de policía sean capacitados a través de cursos específicos de formación en los cuales se incluya la instrucción en estrategias básicas para la vigilancia de los partidos de fútbol.
5. Servicios de emergencias: la policía deberá asegurarse antes de cada partido de que los servicios contra incendios y de ambulancias cuentan con todos los datos necesarios sobre el encuentro tales como la hora y el lugar del mismo. Nivel básico de primeros auxilios, atención médica. Cada club debe brindar una sala de control dentro del estadio, y un experto en primeros auxilios cada 1000 concurrentes.
6. Alcohol: se tipificó como delito estar, o intentar entrar en un campo certificado en posesión de bebidas alcohólicas o en estado de ebriedad, así como también en los vehículos de servicio público que transportara personas hacia o desde un acto deportivo.
7. Infracciones y sanciones: Necesidad de establecer una infracción consistente en la venta de localidades para y en el día de partido sin autorización del club para hacerlo. También se enumera una serie de conductas que de llevarse a cabo dentro de un estadio deportivo certificado debería ser sancionada, tales como: arrojar proyectiles, cantar canciones obscenas o racistas y lanzarse al terreno de juego sin excusas razonable.
8. Grupos de prensa: evitar información sensacionalista acerca de los incidentes que pudieran producirse mediante el diálogo y la apertura entre las fuerzas y los medios de comunicación.
9. Línea telefónica gratuita para que los adeptos puedan llamar para denunciar incidentes y si fuera posible brindar datos para la identificación de autores (Eidelstein 2016).

La aplicación de las medidas correspondientes al informe realizado por Taylor, fue la piedra angular sobre la que se edificaría la reglamentación del fútbol inglés, aplicando un marco legal que estaría a favor de implementar “sanciones severas para toda violación de las disposiciones de conducta para los espectadores” (Segura y Murzi 2015, 86) así como denegar el acceso de fanáticos con antecedentes penales a los estadios (Ley de Espectadores de Fútbol de 1989). De esta manera, “cualquier acto tipificado como vandálico (como arrojar una moneda), es seguido por una sanción administrativa, privativa de todo acceso a estadios y luego de un proceso judicial,

plausible de cárcel, con excarcelaciones mediante altos costos económicos” (Segura y Murzi 2015, 86). Medidas que a la larga se replicarían en todo el continente europeo variando en un mínimo grado según el contexto de cada país. En consecuencia, el impacto de las recomendaciones del informe Taylor se considera la base que modificó el fútbol como un proceso de espectacularización, cuyos intereses económicos son protegidos al expulsar a los fanáticos violentos, extendiendo a la periferia de los estadios y las calles el problema de la violencia y el vandalismo propiciado por los hooligans.

2.2 Cambio de enfoque: movimiento hooligan como una oportunidad de desarrollo social

Como consecuencia de las medidas desarrolladas por Inglaterra y adoptadas por las ligas europeas, la violencia en el fútbol ha sido manejada por sus respectivos Estados básicamente como una política de represión y castigos, que lo único que ha logrado es proteger al fútbol como espectáculo deportivo dentro de sus fronteras (estadios), apartando de su negocio, la imagen de violencia (potenciada por los medios de comunicación) que los fanáticos más fervientes generan. No obstante, vale la pena resaltar los casos de Alemania y Bélgica, ya que han sido de los pocos Estados, en reconocer el potencial de las firm o ultras (barras) conformadas por hooligans, como grupos heterogeneracionales compuestos en gran parte por jóvenes para trabajar en un proceso de inclusión social y desarrollo cultural.

2.2.1 Alemania

El caso de Alemania al igual que los casos anteriores, tal y como el resto de las ligas más importantes de Europa cuenta con “un Centro de Información Deportiva que registra a los violentos y no les permite entrar en los estadios hasta que cumplan su condena” (Palomo 2014), clasificando a los aficionados según su grado de conflictividad, así como también, una legislación de carácter restrictiva la cual “establece condenas de entre tres y 10 años para los que incumplan las normas, así como multas económicas a los clubes” (Palomo 2014). Además, “establece restricciones en los estadios para el uso pirotecnia, saltar al campo de forma injustificada, portar banderas o símbolos no relacionados con el fútbol y exhibir proclamas racistas u homófonas” (Palomo 2014). Todo ello bajo un sistema de seguridad y vigilancia sustentado a través de un circuito cerrado de cámaras y equipos biométricos. Sin embargo, la particularidad del caso

alemán radica en que se impulsó un sistema de estímulos para los aficionados, el cual consiste por un lado en mantener los precios de las entradas a bajo costo, comprometiéndose de manera verbal la Federación Alemana de Fútbol y los clubes deportivos con el objetivo evitar la afluencia de los ultras a los estadios para completar el aforo, y por el otro lado, no eliminar las gradas de pie. Si bien esto no sucede en todos los estadios hay casos particulares en los que se conserva tribunas específicas que no cuentan con silletería y siguen formando parte del paisaje y del espectáculo (Palomo 2014). El caso del Allianz Arena (estadio en donde juega el Bayern Múnich), es un ejemplo representativo de lo anterior, ya que en dicho estadio existe un sector en donde no hay asientos dedicado exclusivamente para los seguidores más fieles (Palomo 2014). Por otro lado, desde finales de la década de los 80 se crearon en las ciudades de Augsburgo, Berlín, Dortmund y Düsseldorf unas instituciones denominadas “Fanprojekte”. Esas instituciones se caracterizan por ser independientes de los clubes de fútbol, de las asociaciones de aficionados y de las fuerzas de seguridad, y se estructuran al rededor del trabajo sociopedagógico con jóvenes (Teixeira 2018) que utilizan la pasión del fútbol como una oportunidad de integración social.

2.2.2 Bélgica

A parte de contar con las ya mencionadas medidas sancionatorias, que van desde las administrativas (inmediatas a cualquier hecho de alteración del orden en el recinto y alrededores) hasta las penales (previo análisis del hecho por un juez y una defensoría pública) (Segura y Murzi 2015). El modelo belga apostó por la implementación de una política integral para el control de la violencia en el fútbol, comprometiéndose de manera más directa a los clubes deportivos con la seguridad pública, ya que el fútbol al ser un espectáculo de carácter privado son ellos los que más interesados deben estar en brindar las condiciones adecuadas a las personas que consumen el producto tanto directa como indirectamente. Por tal razón, los clubes (local como visitante) cuyos equipos se vean enfrentados, deben preparar un protocolo de seguridad para los espectadores (locales como visitantes) en coordinación con el personal civil encargado de orientar a los aficionados en su tránsito por el estadio.

A raíz del compromiso que adquirieron los clubes deportivos, el modelo belga en cabeza de su federación de fútbol “creó como norma para todos los clubes el programa *Fan Coaching*”

(Segura y Murzi 2015, 88). Dicho programa considerado como inédito para el contexto europeo tiene como objetivo el acompañamiento social de los aficionados más conflictivos.

Los clubes fueron guiados a establecer un diálogo con los espectadores más radicales, ofreciendo servicios sociales, cofinanciados por el gobierno central, la municipalidad local, URBSAF (Unión para la recaudación de las cuotas de seguridad social y subsidios familiares) y un fondo creado por la Liga de fútbol. Se abrieron así talleres de prevención de la violencia, sesiones terapéuticas individuales y acompañamiento para el empleo, búsqueda de oportunidades y ayuda para entrevistas laborales. Adicionalmente, los clubes fueron creando espacios destinados al acompañamiento en las propias instalaciones de los clubes. A pedido de algunos grupos, como del Standard de Liège, se han conseguido autorizaciones para actividades independientes, como reunirse y preparar los cánticos, discutir problemas o ver partidos (Segura y Murzi 2015, 88-89).

3. Experiencia Suramericana en el diseño de políticas sobre violencia en el fútbol

Para el caso suramericano, la influencia europea con respecto al tema de los hooligans o ultras en el desarrollo de la violencia en el fútbol, sin duda alguna, va a repetir los mismos patrones pero con ciertos matices propios de la cultura del cono sur latinoamericano. A raíz de esto, la seguridad alrededor del fútbol como espectáculo deportivo, se configura en un reto que los Estados tienen que afrontar, desarrollando legislatura, ideando políticas y tomando referencias de medidas diseñadas en Europa para lidiar con este fenómeno propiciado por lo que la prensa argentina denominó como “barras bravas”.

Originalmente, el concepto de barra entendido como un grupo heterogeneracional compuesto principalmente por jóvenes de diversos sectores socioeconómicos con un carácter cultural organizado en torno a un club de fútbol, tiene su origen en Brasil. Debido a la influencia de los ritmos afrobrasileños, nace a inicios de la década de los 40 en Rio de Janeiro con ese tinte de cantos y música, las populares “torcidas” o barras populares. La primera torcida que “llevó la música y los cánticos de las escuelas de samba a los estadios” conocida como *la charanga*, perteneció al equipo de Flamengo y fue impulsada por uno de los aficionados más apasionados del club llamado Jaime Rodríguez do Carvalho (Barra Brava S.F).

Dicha influencia musical, sería el sello característico de las barras en Latinoamérica independientemente de los brotes de violencia que se generan a partir de la pasión por el fútbol. En ese sentido, el origen de las “barras bravas” como se conocen a los aficionados problemáticos y violentos, proviene del término “barra fuerte”, acuñado por primera vez a finales de la década de los 50 por la prensa argentina como consecuencia del asesinato de un joven hincha de Vélez Sarsfield a manos de la policía en un partido que se disputaba ante River Plate (Romero 2009). Ante ese hecho, las barras cada vez más ganaban protagonismo en la sociedad argentina no solo por los titulares de prensa que cada domingo salían, sino también, por adaptar todo un sistema social, cultural y económico en torno a la afición por un equipo de fútbol. Lo cierto es que el fenómeno de las barras ha logrado tener un significativo impacto en la sociedad urbana, extendiéndose a lo largo y ancho del continente americano e incluso traspasando fronteras continentales, siendo dicho modelo cultural adoptado por las barras en China y Japón.

Si bien la violencia generada por las barras de fútbol como se ha venido constatando, es un fenómeno complejo que va mucho más allá de la construcción mediática de un discurso que proyecta una imagen negativa de sus miembros, los cuales en muchas ocasiones son tratados como vándalos e irracionales, representa una visión sesgada del problema. Por ello, para intentar comprender esta problemática desde una construcción de una política adecuada, se debe ampliar el espectro de análisis, profundizando en factores como la construcción de identidades, sentidos de poder, procesos de territorialización, contextos marginales y hogares fragmentados, como factores intrínsecamente inmersos dentro de la lógica del funcionamiento de estas barras; siendo la base principal para el entendimiento del desarrollo de la violencia, y de esta manera, complementar los esfuerzos del Estado hacia la búsqueda de soluciones que mitiguen el impacto negativo que algunos de los integrantes de las barras generan.

Al igual que con los hooligans o ultras en Europa, el fenómeno de la violencia propiciada por la barras en Sudamérica, tomaba mayor fuerza conforme el fútbol se profesionalizaba y se transformaba en un espacio de entretenimiento; el cual terminaría por cambiar las formas de vivir y sentir este deporte. En esa medida, se hacía cada vez más necesario para el creciente negocio del fútbol, presionar a los Estados para que dirijan sus esfuerzos hacia la protección del espectáculo deportivo y así poder brindar un adecuado ambiente para su consumo.

Por lo anterior, a partir de la década de los 80, época en donde el vandalismo y la violencia comienza su acenso vertiginoso con respecto al desarrollo de las riñas y el número de fallecidos; distintos Estados tomando como referente el informe Taylor, empiezan a intervenir sobre un flagelo cuyo impacto durante los últimos 30 años para el caso del fútbol europeo ha dejado un total de 15.000 fallecidos y más de 6.000 heridos de gravedad en los distintos estadios del continente (de Vicente 2012). Por su parte en Suramérica, el significativo aumento de la violencia entre hinchadas o barras como reflejo de lo sucedido en Europa, se empezó agravar en la década antes mencionada, siendo un problema que aún persiste hasta lo que va corrido del siglo actual. Con excepción de Argentina, quien como consecuencia de la violencia en el fútbol registra su primer víctima fatal en 1922; el final de la década de los 60 se consideraría el periodo en donde se desatarían los primeros enfrentamientos entre barristas producto de las enemistades y las venganzas, agravándose en la década de los 80 cuya situación de inseguridad se volvería casi insustentable (Segura 2013, 11).

Con la relevancia adquirida por el fútbol dentro de la cultura popular y lo lucrativo que se torna como espectáculo de entreteniendo congregador de grandes masas, este deporte a partir de los enfrentamientos entre los diversos equipos desencadena el afloramiento de valores competitivos que van desde la tensión hasta la emoción. A esa inundación de sentimientos que transmite la afición por dicho juego, se le suma la configuración de un sentido de pertenencia, identidad y superioridad, los cuales comienzan a desatar nuevos escenarios de disputa que van desde unidades geográficas más pequeñas como los barrios hasta las más grandes como son los países, reconociendo sus rivalidades de carácter histórico y el grado de visibilidad internacional que posean determinados equipos gracias a los títulos obtenidos.

Ejemplos llamativos de lo anterior se pueden observar en casos tales como: el barrio de Avellaneda (Argentina), en donde los estadios de Racing Club y el Club Atlético Independiente se encuentran a una distancia no mayor de 300mts entre sí; a nivel de ciudad, con el denominado “súper clásico” entre River Plate y Boca Juniors en Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguay) con Nacional y Peñarol, Santiago de Chile (Chile) resaltando la rivalidad entre Colo-Colo y Universidad de Chile, Rio de Janeiro (Brasil) entre el Clube de Regatas do Flamengo y el Fluminense Football Club, San Pablo (Brasil) entre Corinthians y Palmeiras, Asunción

(Paraguay) entre Cerro Porteño y Olimpia, Lima (Perú) con el Club Alianza Lima y el Club Universitario de Deportes y el llamado “clásico paceño” en la Paz (Bolivia) entre The Strongest y Bolívar; identidades a nivel regional como el caso de Ecuador entre el Barcelona de Guayaquil perteneciente a la costa y La Liga Universitaria de Quito situado en la sierra, Colombia con los equipos con mayor hinchada del país como Nacional de Medellín y América de Cali y en Venezuela con el equipo de la capital Caracas Fútbol Club y el Deportivo Táchira Fútbol Club ubicado en San Cristóbal; y por último a nivel general, con el fortalecimiento de identidades nacionales a través del conocido clásico entre los postreros campeones mundiales suramericanos (Brasil-Argentina). Dichos ejemplos son la representación de la construcción de rivalidades que trascienden las fronteras de un simple entretenimiento para llegar a encarnar las pasiones más banales de los aficionados, quienes al estar excitados por la emoción que desata el juego, se ve alterada la capacidad de un “comportamiento adecuado” conforme las normas establecidas por la sociedad.

Sucesos como los referidos anteriormente, dan cuenta de las particularidades así como también las complejidades que genera un deporte como el fútbol. La violencia sin duda alguna, es uno de esos momentos complicados que ha escrito los capítulos más oscuros en la historia de este deporte, reflejando hechos tan extremos como los referidos en la tabla 6.

Tabla 6. Número aproximado de víctimas fatales en el fútbol Suramericano

País	Aproximado de víctimas fatales por actos de violencia que involucran Barras	Periodo registrado desde el primer suceso
Argentina	323	(1922-2018)
Brasil	304	(1988-2017)
Bolivia	2	(2012-2017)
Chile	11	(1990-2016)
Colombia	135	(2004-2017)
Ecuador	7	(2007-2017)
Paraguay	18	(2000-2016)
Perú	333	(1964-2017)
Uruguay	12	(1957-2016)
Venezuela	6	(1990-2014)

Fuente: Datos tomados de la investigación con base en diversos archivos de prensa de cada país

Es preocupante observar como la afición por un juego ha dejado una huella mortal que se ha ido profundizando hasta la actualidad. Sin duda alguna, los procesos de globalización de la cultura del fútbol desde los 80 hacia adelante, han intensificado una imagen negativa del aficionado que se define como barrista. Es importante aclarar que los casos de Uruguay y Perú cuentan con hechos particulares. El primero de ellos debido a su cercanía con Argentina, desarrollarían los mismos sentimientos y valores intensos alrededor del fútbol, tanto que en 1957 se disputaba el ascenso entre Sud América y Progreso cuando “un hincha saltó para festejar el segundo gol de su equipo, sin saber que sería lo último que viviría, ya que una horda de hinchas rivales le cayeron con tal fiereza que los golpes ocasionados determinaron posteriormente la primera muerte del fútbol uruguayo” (La Red 21 2006). El segundo caso al igual que con la tragedia en Heysel, ocurría en el estadio Nacional de Lima y sería considerada “la mayor tragedia sufrida en un estadio de fútbol de todos los tiempos” (Perú 21 2017). Murieron alrededor de unas 320 personas a causa de la violencia entre hinchas y policías, detonada por un fallo arbitral, el cual encendería los ánimos de la afición peruana quienes veía como su equipo terminaba con una derrota ante sus ojos injusta frente a la selección de Argentina (Perú 21 2017).

Hechos trágicos como los constatados anteriormente, se ven expresados en espacios concretos que van desde la cancha, las tribunas, los bordes de los estadios, el transporte público, espacios públicos (plazas, parques y calles) hasta llegar a los barrios. Estos espacios han sido testigos de cómo la pasión por el fútbol se materializa en el aumento de la inseguridad y a su vez de la percepción de la misma. No obstante, se debe precisar como lo afirma Murad, que algunas prácticas de violencia en el universo del fútbol, no son expresamente del juego en sí, a pesar de que ocurran. “Ciertas prácticas de violencia no son intrínsecas al fútbol, sino que son violencias de origen macro, que se manifiestan en el ámbito micro-social y que sólo pueden ser satisfactoriamente comprendidas y contextualizadas en nuestra historia, sociedad, cultura y política” (Murad 2013, 64). Se trata por ejemplo de condiciones estructurales de marginalidad, ilegalidad, cultural, etc., que ocurren más allá del fútbol y con índices muy por encima de los verificados en las plazas deportivas. Pero hay también un conjunto de violencias en el fútbol, que son específicas de este deporte asociadas a la construcción de identidades, masculinidades, rivalidades y sentidos de poder. Bajo esa lógica y siguiendo a Murad, “los límites a esas prácticas de violencia, tanto las macro como las micro-sociales, tienen que ser dados por los "instrumentos

civilizatorios" disponibles históricamente: la ley, el orden público, la democracia, la justicia, la seguridad colectiva y las políticas públicas" (Murad 2013, 64). Sin embargo, por la misma complejidad del fenómeno, el esfuerzo por parte de los Estado latinoamericanos de investigar, reglamentar, diseñar e incluso copiar modelos, se torna inefectivo al momento de implementar dichos esfuerzos por las mismas características de sus contextos.

3.1 Argentina: replica de un diseño de política fallida

El caso argentino, es quizás uno de los casos más complicado de observar debido a su larga trayectoria en términos de violencia y por su particular forma en la que se han constituido sus barras. El desarrollo del barrismo como un grupo socialmente heterogéneo asociado a la cultura del "aguante",⁴ ha propiciado en la sociedad argentina (para posteriormente expendirse por el sur del continente) un ambiente de temor e inseguridad, en donde el Estado aún tiene dificultades para hacerle frente a la creciente violencia en el fútbol que hasta la fecha lleva un total del 323 fallecidos (Salvemos el fútbol 2018).

Cabe la pena señalar, que la cultura del aguante (por demás vital a la hora de entender el barrismo), dentro de los análisis hechos por autores como Garriga, Alabarces y Moreira (2008) puede ser entendida como violenta y no-violenta. Es importante mencionarlo, ya que la implementación de políticas públicas tiende a ser inefectiva por la falta de instrumentos de información que den cuenta de cómo entender el fenómeno y de esta manera poder diseñar políticas adecuadas. "Prevenir la violencia se transforma así, por ignorancia y perversión, en la política de eliminación de los violentos y no de las causas sociales y culturales que producen las acciones" (Garriga 2015, 98).

En esa medida, el *aguante violento* como expresión de masculinidad, poder, identidad, valentía, honor, respeto, etc., adquiere un trasfondo simbólico para los hinchas "que establecen un conjunto de prácticas capacitadas para definir un modelo ideal que diferencia poseedores y desposeídos" (Garriga 2015, 94). En ese sentido el uso de la violencia como un instrumento legítimo de reconocimiento tanto individual como grupal, se traduce para un barrista en tener o

⁴ Entendida en términos de Garriga como "una forma especial de identificación que organiza sentidos de pertenencia, una contraseña que indica un *nosotros*, que estampa la membrecía a un grupo" (Garriga 2009, 95)

no tener aguante. Además, no se debe desligar la macro violencia contextual referida por Murad de la cual hacen parte.

Continuando con esa lógica, el Estado argentino a través de la política “Tribuna Segura” la cual tiene por objetivo erradicar la violencia de los estadios, prácticamente continua con las mismas recomendaciones de la década de los 80 suscritas en el informe Taylor. Esta política cuyas acciones principales se han concentrado en atacar las estructuras de carácter mafioso que compone las barras, -especialmente las más grandes del país-, por medio de acciones tales como: el registro de los hinchas por medio su Documento Nacional de Identificación para evitar el ingreso de personal con antecedentes penales y de agresión (Resolución 354/2017), el establecimiento del aforo, identificación de los partidos de alto riesgo, que los menores de edad estén acompañados, prohibición de mensajes racistas y el establecimiento de medidas técnicas de seguridad en los estadios como: iluminación, megafonía, señalización, medios de salida, accesos, UCO, circuito de cámaras, entre otros (Resolución 355/2017) (Ministerio de Seguridad 2017), siguen estando en la sintonía de proteger al fútbol como espectáculo deportivo y no como un “hecho social total”.⁵ Es decir, se deja de percibir la complejidad de un fenómeno que sintetiza los rasgos culturales dominantes de su sociedad para resguardar el negocio (Murad 2013), dejando como resultado el continuo fracaso de la política.

Por su parte el decreto 246 de 2017 “instruye al Ministerio de Seguridad para dictar un nuevo Reglamento de Prevención contra la Violencia en Espectáculos Futbolísticos y establece la restricción de concurrencia a espectáculos futbolísticos, a cargo del Ministerio de Seguridad, Dirección Nacional de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos por sus funciones específicas” (Ministerio de Seguridad 2017).

A pesar de los esfuerzos de la política por intentar prevenir la violencia enfocándose en la infancia, a través de la firma de un Código de Conducta para Espectadores de Fútbol Infantil, el cual pretende “concientizar a los padres que sus actitudes inapropiadas fuera de y dentro de la cancha tienen consecuencias negativas y que esta no es la enseñanza que se le debe dejar a los

⁵ Según Murad, Marcel Mauss (1925) conceptualiza "hecho social total como aquellos fenómenos complejos, por los cuales el conjunto de las instituciones se expresa y el todo social puede ser observado" (Murad 2013, 60).

niños” (Ministerio de Seguridad 2017); o los operativos “implementados en los estadios de los clubes en el marco de los encuentros de Primera División de la AFA, torneos por Copa Argentina, Superliga, Copa Libertadores y Selección Nacional en todo el país cuyos resultados han terminado con la captura de 253 personas”⁶ (Ministerio de Seguridad 2017), han sido programas poco contundentes a la hora de hacer efectivo el objetivo de mitigar la violencia. Por otro lado, la arremetida frente las estructuras de carácter mafioso dentro de las barras más grandes, es comparable con la bestia mitológica Hidra de Lerna, la cual se le termina cortando una cabeza y crecen dos más.⁷ La lucha contra el crimen organizado dentro de las barras, complejiza el resultado de las acciones ejecutadas por el Estado en la medida que dichas organizaciones criminales, se encuentra ancladas a estructuras clientelares que van desde los dirigentes de los respectivos clubes deportivos, los políticos de turno, hasta la policía en sus distintos niveles, la cual muchas veces termina funcionando como una “barra brava más” (Gil 2008), incitando a la violencia a través de la provocación y los abusos de poder, “transformando los escenarios deportivos en verdaderos estados de sitio” (Gil 2008, 134). Además, la violencia en el fútbol genera enormes costos económicos en términos de seguridad. Con el establecimiento de la resolución 2018-358 del Ministerio de Seguridad bonaerense, en los servicios de categoría 5 (espectáculos o reuniones públicas), la organización de los operativos policiales tendrán un costo por hora de 183 pesos (7,32 USD) (Ministerio de seguridad 2018). Eso quiere decir que para un clásico el cual moviliza un estimado de 8000 policías (La Nación 2015), en una jornada alrededor de 8 horas (antes, durante y después del partido), un operativo policial estaría costando aproximadamente 11.712.000 pesos argentinos (471.173 USD).

No obstante, a pesar de la existencia de una estructura criminal al interior de las barras (especialmente las más representativas) y de la corrupción (hechos que sin duda alguna no se deben dejar de intervenir), las medidas implementadas como se ha venido observando, no

⁶ Excluyendo a las divisiones inferiores del fútbol profesional argentino, como si en estas no se presentaran problemas de violencia y vandalismo.

⁷ Casos como el de Rafael Di Zeo en Boca Juniors y Pablo “Bebote” Álvarez con Independiente de Avellaneda, acusados por delitos que van desde el homicidio hasta la extorción, son el reflejo de una estructura criminal que hace parte de una barra, en especial cuando esta cuenta con una suma de grandes recursos. Sin embargo, cabe la pena mencionar, que dentro del universo del barrismo argentino, esto es tan solo un componente más en la cual se ven implicada la institucionalidad (en especial la policía), el sector privado y un sector del barrismo que se ha desviado hacia el desarrollo de negocios ilícitos y por dicha razón, sin desmeritar el riesgo que implica, no se puede generalizar y decir que el barrismo es solo crimen y violencia, sin tener en cuenta todo el componente cultural que ha llevado la fiesta y la alegría a los estadios y al fútbol en general.

contemplan todo el espectro de un barrismo que va más allá de la violencia y la delincuencia. En temas como el de la captación de recursos económicos que dan lugar a la conformación de estructuras criminales, no se reconoce que la búsqueda de recursos no es la motivación de las barras, según Garriga (2015) dos razones sostienen esta afirmación:

a) Los jóvenes que ingresan a una *barra* poco saben de los negocios del grupo y no tienen, en la mayoría de los casos, en el horizonte conseguir recursos por medio de esta pertenencia; desean ser parte, ser como, pero más por el prestigio que por el dinero, y b) sería un error asumir que el escenario que se piensa para las *barras* de los clubes denominados grandes, donde los recursos abundan, es generalizable a todos los otros clubes (Garriga 2015, 96).

Por lo anterior y reafirmando lo que concibe Garriga, “las políticas y en general las leyes que persiguen la violencia en el fútbol –solo un tipo de violencia– logran detenciones mas no pueden cambiar los valores legítimos que tiene la violencia entre sus actores” (Garriga 2015, 99). Las políticas de prevención en torno a la violencia deberían aprovechar el poder de congregación de las barra para fomentar la cultura de la convivencia y de esta manera como lo menciona Garriga, “trabajar en la deconstrucción de los valores que legitiman la violencia en el fútbol” (Garriga 2015, 99).

3.2 Brasil: inclusión de torcidas organizadas

En términos de fútbol, pareciera ser que la rivalidad entre Argentina y Brasil por definir quién es el que más títulos posee, se transmitiera de igual forma en quién deja más muertes por temas de barras o torcidas. Si bien el tema de la violencia como se ha venido sosteniendo, depende en gran medida por los contextos de marginalidad tanto de las “villas miseria” en Argentina como de las favelas de Brasil, al caso brasileño habría que añadirle la coyuntura de su selección como organizador de la copa mundial. Este megaevento organizado por la FIFA, impone a los países anfitriones una serie de condiciones que deben cumplir a cabalidad sin importar el costo (social y económico) y la normatividad interna, debido a que deben modificar las leyes para cumplir con sus estándares internacionales.

La inversión del gobierno brasileño ascendió aproximadamente a unos 11 billones de dólares para la preparación del mundial (Minnaert 2014). Su sistema jurídico se vio reformado a través de la

violación del Estatuto do Torcedor, el cual prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas dentro del estadio y que gracias a la organización del mundial se aprobó la Ley de la Copa (Ley 12.633/2012) (Reis, Tavares y Martins 2014) a raíz de los patrocinadores de cerveza transnacional que auspician a la FIFA.

Por otro lado, también se encuentra las inversiones en seguridad, la violación de los Derechos Humanos y los procesos de segregación e invisibilización de los sectores populares de Brasil (Favelas) para la incentivación del turismo. En ese sentido, las torcidas con un trabajo previo que viene desde el 2008 como consecuencia de los procesos de modernización de los estadios, conflictos entre torcidas y endurecimiento de las acciones del Grupamento Especial de Policía de los Estadios (Gepe) en Río de Janeiro, sirvieron de estímulo para el surgimiento de la Federación de las Torcidas Organizadas de Río de Janeiro, (FTORJ) (Teixeira 2018). Dicha organización conformada en principio por jóvenes de cuatro clubes cariocas (Botafogo, Flamengo, Fluminense y Vasco da Gama), fue la base para la conformación en el 2014 de la Asociación Nacional de las Torcidas Organizadas (Anatorg). Asociación que fue el “resultado de un pacto que envuelve 103 agrupaciones, constituyendo un hito en la historia del asociativismo de barristas o torcedores tanto en Brasil como en el resto del sur del continente. La experiencia inédita simboliza el esfuerzo de líderes de torcidas organizadas para abstraer diferencias y rivalidades que han caracterizado su relación y el inicio de un movimiento colectivo comprometido en la lucha por derechos” (Teixeira 2018, 113).

Inspirados en el trabajo sociopedagógico de los ultras en Alemania a través del programa “Fanprojekte” como contrapeso a las medidas coercitivas. Anatorg se configuró como un movimiento reivindicatorio constituido para defender los intereses de las torcidas, establecer un canal de comunicación con las autoridades y definir una pauta de acciones colectivas (Teixeira 2018).

A medida que el movimiento crece, Anatorg busca afirmarse como "portavoz" de las gradas. En su caminata, asumió como bandera el combate a la mercantilización del fútbol y pasó a divulgar notas de repudio al horario de los juegos a las 22 horas durante la semana, al valor exorbitante de las entradas, a la prohibición de las hinchadas se manifestar críticamente en los estadios a través de bandas y carteles. Se viene posicionando también contra la decisión tomada por el Ministerio

Público, en diversos estados, de permitir la presencia de sólo la hinchada de un club de fútbol para prevenir conflictos. Anatorg viene alertando además a las autoridades para juegos que ofrecen riesgo de enfrentamientos y lanzando campañas que estimulan la rivalidad positiva ("Somos rivales, no enemigos") (Teixeira 2018, 119).

Si bien el trabajo asociado entre las torcidas ha sido un proceso difícil por su larga historia de antagonismos, el esfuerzo de juntarse y reconocer en la diferencia unos objetivos comunes permite establecer canales de comunicación directa con la institucionalidad, para precisamente buscar alternativas a la coerción y abusos de la fuerza pública y recibir apoyo o reconocimiento de la labor social que como organización adelantan.

A pesar de que la violencia en el fútbol sigue siendo una constante, el número de víctimas fatales por enfrentamientos entre torcidas ha disminuido. Según Murad Entre los años 1999 y 2014 se registraron 73 asesinatos por causa de enfrentamiento entre torcidas (Murad 2013), mientras que para el 2017, a pesar de las limitaciones de trabajar en conjunto, tan solo se registraron 2 muertes (Teixeira 2018), esto evidencia que en términos de convivencia se ha ido avanzando. Sin embargo, "No hay continuidad de las acciones del poder público, cada cambio de gobierno, representa un cambio político en la forma de tratar el problema" (Teixeira 2018, 121).

Ejemplo de lo anterior, radica en el caso del miembro del Ministerio de Deportes Helvécio Araújo, quien fue el promotor de la participación de las torcidas en la construcción de política públicas. Coordinador además de diversos escenarios de participación por medio de seminarios, convirtiéndose en un mediador entre los intereses de las agrupaciones y los proyectos desenvueltos por el Gobierno Federal (Teixeira 2018). Tiempo después como consecuencia de los cambios de gobierno fue retirado de su cargo, estancando los avances y acercamiento entre las torcidas y el gobierno.

Como se ha podido constatar a lo largo de los ejemplos sustentados tanto en Europa como Sur América, el patrón que siguen las políticas públicas que atienden el problema de la violencia en el fútbol, tiende a centrarse en la protección del espectáculo deportivo. Es apenas normal que un negocio privado de trascendencia global como el fútbol quiera salvaguardar sus intereses. La gran diferencia radica en la procedencia de los presupuestos destinados para la implementación de las

medidas contempladas en las políticas. En el caso europeo, pesa en gran medida sobre los hombros del privado, es decir de los clubes deportivos que prestan un servicio de entretenimiento dentro de su estadio, mientras que en Latinoamérica, muchos de los escenarios deportivos son públicos y la aplicación de las medidas se tienen que realizar con recursos públicos. Recursos que los municipios o las diversas ciudades no disponen y que los clubes deportivos deberían asumir. Por otro lado, se puede afirmar que sin importar las diferencias por el tipo de inversión los problemas de violencia en ambos contextos aún persisten. Desde el informe Taylor en adelante las políticas se han centrado en términos foucaultianos en vigilar y castigar, protegiendo el negocio y trasladando a la periferia de los estadios, al espacio público (calles, plazas, parques, etc.) y barrios de las ciudades un problema multidimensional que va más allá de la inseguridad producida por la pasión del fútbol.

El problema de la violencia en el fútbol tal y como lo había mencionado con Murad, muchas veces obedece a factores macrosociales (familia, escuela, trabajo, etc.) que están por fuera del fútbol. La cultura que rodea al fútbol, resulta ser una excusa para la congregación de jóvenes y aficionados en general, que ante la fragmentación de instituciones como la del hogar o los centros educativos, ven en las barras, torcidas o ultras el espacio para el desarrollo de identidades, afinidades y valores, que en los casos de Alemania, Bélgica y en parte Brasil han intentado aprovechar el impacto positivo de estos espacios para reconstruir tejido social.

Bajo las formas modernas de la ampliación de espacios de participación para los actores no estatales o en términos de Kooiman de co-gobernanza, los casos de Alemania con su programa del “Fanprojekte”, el de Bélgica con “Fan Coaching” y Brasil con la asociación nacional de las torcidas (Anatorg), se han aventurado hacia un esfuerzo mancomunado, entendiendo los problemas multidimensionales que hay detrás de las barras o ultras e intentan canalizar las pasiones y la marginalidad de los contextos para redirigirlo hacia oportunidades de emprendimiento y fomento de la cultura del fútbol. “El fútbol no resuelve nuestros problemas sociales crónicos, es obvio, pero ayuda a denunciarlos y mostrar otra posibilidad de convivencia social, donde las capas subalternas de nuestra estructura tengan más oportunidades de vida, de trabajo, de afirmarse en nuestras instituciones” (Murad 2013, 67).

Capítulo 3

Dilema de la gobernanza frente a la efectividad del diseño de política: los casos de Cali y Medellín

“Pero los hinchas no son una colección de vándalos e idiotas, de nacionalistas simplones o de fascistas furibundos. En absoluto. Como tampoco son participantes cuasinietzscheanos de una comunión sacra y ritual. Son una masa inteligente, crítica y a menudo extremadamente bien informada, pese a que con frecuencia sus miembros caigan en situaciones extremas de mal gusto y en el candor libertino de la parrhesia”

Simon Critchley

1. El fútbol-espectáculo en Colombia: una mezcla de cultura, ilegalidad y violencia

Para poder entender una problemática multidimensional como es la violencia asociada al fútbol, enfocada especialmente a las barras populares, y por qué el alcance de una política como el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia ha sido limitado, primero debemos remitirnos al contexto que dio inicio al deporte el cual desarrolló la cultura del barrismo. Si bien el origen del fútbol como actividad deportiva en Colombia es objeto de discusión entre el sur (San Juan de Pasto), la costa Atlántica (Barranquilla) y la capital (Bogotá), debido al grado de importancia que representa para la cultura del país. Lo cierto es que no es sino hasta mediados del siglo XX, que el fútbol realmente se posiciona como una actividad relevante en términos de entretenimiento de cara al país.

Conforme el siglo XX abría sus puertas, la sociedad colombiana experimentaba una transición de una sociedad rural hacia una sociedad urbana. A pesar del clima de inestabilidad política producto de las constantes guerras civiles que se venían dando, el país comenzaba su proceso de modernización económica y política en torno a la agrupación de sus élites que apuntaban hacia un modelo centralista. Mientras el modelo político se transformaba, el deporte ganaba espacio como mecanismo de integración regional, destacándose el caso de ciudad de Cali con “la realización de los Primeros Juegos Atléticos Nacionales en 1928, donde se empezaron a transgredir los esquemas y prejuicios entre el país central y el país de las regiones, resaltando al fútbol como el deporte que despertó mayor interés” (Jaramillo 2008).

Durante el periodo conocido como la República Liberal (1930-1946) el fútbol conseguía aumentar su popularidad. “Las ciudades empezarían a constituir una base social, la cual se transformaría en el gran mercado que alimentaría el deporte espectáculo a desarrollarse en la década de los 40” (Jaramillo 2008). Debido a su creciente interés, la ciudad de Barranquilla sería el punto de encuentro entre distintos dirigentes deportivos de los trece clubes distribuidos en las ciudades más importantes de la época (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Manizales y Pereira) (Jaramillo 2008), los cuales darían forma en 1948 a la entidad que se encargaría de organizar, administrar y reglamentar los campeonatos del Fútbol Profesional Colombiano conocida como la División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR S.F). Ese mismo año, el país vería la realización del primer campeonato profesional, en donde el fútbol, serviría como instrumento catalizador de la tensión social y política que se vivía producto del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán (Jaramillo 2008).

Mientras el país se sumía en un periodo sangriento de violencia bipartidista entre liberales y conservadores cuyo conflicto se extendería casi hasta finales de la década de los 50, el fútbol colombiano vivía una de sus épocas doradas con la llegada de jugadores extranjeros de la talla de Di Stefano, Rossi, Báez, Pini, Cozzi, Soria y Pedernera integrados al club Millonarios de Bogotá (Jaramillo 2008). Con la llegada de dichas estrellas, el espectáculo deportivo se hacía muy llamativo, sumando cada vez más, aficionados que se congregaban en los estadios entretenidos por el gran fútbol que se desplegaba en aquella época.

Con la partida de los jugadores extranjeros, el fútbol colombiano empezaba a perder protagonismo, ya que los jugadores locales aun no llenaban las expectativas de un aficionado que se había “mal acostumbrado” a ver un fútbol vistoso. Sin embargo, a finales de la década de los 50, el fútbol colombiano tomaría un nuevo aire y se empezaría a formar, un sentimiento identitario alrededor de la selección nacional gracias a una sobresaliente generación de jugadores locales, los cuales se destacarían por su actuación en el suramericano celebrado en Perú y sobre todo por la primera clasificación del seleccionado a una copa del mundo realizado en Chile en 1962.

A pesar del debacle del fútbol colombiano a finales de la década de los 60 e inicios de los 70, este tomaría un segundo aire cuando por primera vez la selección Colombia consigue llegar a una final de Copa América en 1975, y de igual manera, un equipo colombiano (Deportivo Cali) lograría alcanzar a una final de Copa Libertadores de América en 1978 (Jaramillo 2008).

Posteriormente, en las tres décadas siguientes, cuando las fanaticadas cada vez se consolidaban con mayor claridad y el fútbol trascendía el plano de un simple entretenimiento para rosar las esferas de la construcción de una identidad nacional así como identidades regionales, y sobre todo, la evolución del mismo como un negocio lucrativo; el país nuevamente escribiría una página de violencia en su historia con el acenso del crimen organizado financiado por el narcotráfico.

El auge de los carteles en Colombia producto del narcotráfico, va profundizar una época de terror e incertidumbre social y política. La violencia desatada fruto de los carteles de Medellín en cabeza de Pablo Escobar y el cartel de Cali liderado por los hermanos Rodríguez Orejuela, dejaría a su paso un saldo de “15.000 personas fallecidas, según los estimativos de las autoridades en los últimos 20 años relacionadas con la guerra en contra del narcotráfico. Cinco mil quinientas de ellas entre 1989 y 1993 durante el auge del cartel de Medellín” (Semana 2013). Al desaparecer Escobar (1993), el cartel de Cali, “estructura que llegó a controlar el 80 por ciento del tráfico mundial de la cocaína” (El Tiempo 2015), continuaría con su escalada de violencia alcanzando a registrar, “tasas escalofriantes de más de 100 homicidios por cada 100.000 habitantes” (El Tiempo 2015).

Debido al poder alcanzado por estas estructuras criminales producto del narcotráfico y el terrorismo, los carteles lograron permear todas las esferas sociales, políticas y económicas del país, y por supuesto, el fútbol no iba a ser la excepción. Con la descomunal fortuna que amasaban los capos de la droga en Colombia, el fútbol pronto se vería inundado con dineros de procedencia ilícita. “Violencia, amaño de resultados, corrupción, lavados de activos y un derramamiento de sangre, entre otros comportamientos dignos de las mafias, entraría a convivir con las necesidades de los equipos por títulos y reconocimiento deportivo” (Mejía 2013, 21).

Quizás entre los ejemplos más visibles acerca de la cercana relación entre los capos de la droga y el fútbol colombiano, los podemos encontrar en Medellín con Pablo Escobar y su cercanía al equipo de Atlético Nacional, Bogotá con el caso del Millonarios quien era manejado económicamente por Gonzalo Rodríguez Gacha y en la ciudad de Cali, el equipo América de Cali adquirido por los hermanos Rodríguez Orejuela. Lo cierto es que la entrada de esos “dineros calientes” cambiaría de manera drástica las dinámicas del fútbol en Colombia (Mejía 2013). La compra de los equipos de fútbol por parte de narcotraficantes en términos de Mejía (2013), sirvió como estructuras de oportunidad para que estos capos logaran legitimar sus acciones ilícitas, como por ejemplo, el lavado de dinero. Además, el ser dueño de un equipo o de un club otorgaba estatus ante la sociedad y en algunos casos, simplemente servían de capricho para buscar consolidar su poder por medio del dinero, amenazas y corrupción, al imponer al mejor equipo de la competición (Mejía 2013).

Esa gran inyección de capital que recibió el club América de Cali, le permitió hacerse de los servicios de grandes jugadores suramericanos como Ricardo Gareca, Roberto Cabañas, etc. los cuales llevaron al club a la obtención de cinco títulos de liga y jugar tres finales de Copa Libertadores en la década de los 80 y una a mediados de los 90. Dichos éxitos le permitieron al club alcanzar un alto grado de reconocimiento a nivel nacional e internacional, y en definitiva, sirvió para lograr el aumento de sus seguidores, que ya para finales de los 90 tendría una de las aficiones más grandes del país.

De igual forma sucedió en Bogotá con el caso del club Millonarios y los dos títulos obtenidos en la época en que alias el “mexicano” era dueño del club. Por el lado de Medellín, el club Atlético Nacional a comienzos de los 80 antes de la cercanía con Escobar, los hermanos Roberto y Hernán Botero Moreno eran los mayores accionistas, conocidos por ser “propietarios del tradicional Hotel Nutibara de la capital antioqueña, y montar empresas fachada como la firma Inversiones Nutibara la cual era usada para lavar dólares y enviar droga a Estados Unidos” (Araujo, 1995). “Hernán Botero fue presidente del club en la década de los 70 y 80 y durante su presidencia el equipo fue campeón en los torneos profesionales de 1973, 1976 y 1981 y 2 subtítulos” (Ortegón 2011, 7).

“Pablo llegaría al fútbol porque había visto como las estructuras de oportunidad del Fútbol Profesional Colombiano le había dado créditos a sus enemigos y a sus amigos” (Mejía 2013, 29). Pese que a Pablo Escobar no se le comprobó de facto su vinculación directa como dirigente del club; gracias al creciente auge del fútbol-espectáculo como negocio y aprovechando la crisis económica por la que pasaban varios clubes, en donde la DIMAYOR aprobó el patrocinio de la empresa privada. Escobar sacaría ventaja “a través de empresas fachadas, logrando de esta manera inundar a modo de “patrocinio benéfico” al equipo verde de Antioquia” (Mejía 2013, 31). La mafia sin duda alguna aprovechó la coyuntura de un fútbol profesional en crisis, gracias a los vacíos legales dentro de su reglamento para construir un cierto grado de legitimidad social, el cual significó su apoyo a la pasión por un deporte que para los aficionados en general simboliza un escape de la triste realidad violenta a la que el país se enfrentaba. Por lo anterior, el fútbol se convirtió para los narcotraficantes, en la fachada perfecta para poder lavar sus dineros ilícitos. A pesar de esa entrada masiva de dineros ilegales (los cuales sirvieron para nutrir a los equipos de diversas estrellas), los constantes éxitos tanto nacionales como internacionales, lograron capitalizar un número considerable de hinchas (especialmente jóvenes), quienes se verían influenciados producto del desarrollo de los medios de comunicación por el modelo de las barras argentinas.

Pese a que el estadio se convirtió en el sitio de afluencia predilecta de las personas independientemente de su condición socioeconómica, al interior de escenario deportivo la situación era otra. Las tribunas se constituían como espacios de segregación socioeconómica, desplazando a las tribunas norte y sur los sectores populares. Cabe la pena mencionar que una parte de los jóvenes aficionados denominados barristas y que en la actualidad se han apropiado de las tribunas populares (norte y sur), provienen de un contexto de marginalidad situados en los barrios periféricos de ciudades, cuyos espacios ayer, sirvieron a los carteles de la droga y hoy, a las bandas criminales, grupos paramilitares, guerrilleros, etc. como sitios de reclutamientos y entrenamiento de sicarios para sus estructuras criminales y microtráfico de estupefacientes.

Conforme las leyes avanzaban hacia una purga para eliminar los “dineros calientes” del fútbol,⁸ este deporte se había transformado en un fenómeno que traspasaba todas las esferas de la

⁸ Ley 181 de 1995 (Ley del Fútbol) y que en la actualidad se representa en la Ley 1445 de 2011 o Ley del Deporte

sociedad. La década de los 90 terminaría de consolidar el fanatismo del fútbol. La selección Colombia clasificaría de manera seguida a los tres mundiales celebrados en dicha década y por su parte, Nacional, América y Deportivo Cali harían lo propio llegando a finales de Copa Libertadores. En consecuencia, gracias al éxito en general del fútbol colombiano, las pasiones y sentimientos que se generan a raíz de este deporte, la década de los 90 observaría la configuración de todo un movimiento social constituido especialmente de jóvenes alrededor del fútbol.

El fenómeno del barrismo en Colombia como lo afirma Pardey, “no surgió por generación espontánea, como muchos suponen, sino que es el resultado de un largo y atropellado proceso que se inició en la década de los noventa con la conformación de barras de corte tradicional” (Pardey 2001, 25). Ese paso de espectadores pasivos a hinchas activos comprometidos con una nueva forma de vivir el fútbol, sería el punto de partida para la consolidación de un fenómeno cultural de masas, que generaría rivalidades pero también afinidades.

2. Pasión roja y verdiblanca en Cali: Los casos del Barón Rojo Sur y el Frente Radical Verde

2.1 Barón Rojo Sur (BRS)

La nueva ola de aficionados que venía en auge motivada por el crecimiento del equipo (América de Cali) e inconformes con la manera estática con la que se presenciaba el espectáculo deportivo, decidieron darle un matiz más colorido y alegre a la hora de presenciar un partido (Pardey 2001). Dichos “saltarines” -como se conocieron popularmente-, se daban cita cada fin de semana en el estadio Pascual Guerrero para apoyar de manera incondicional al equipo americano, dando paso a lo que hoy se conoce como la barra del Barón Rojo Sur (Pardey 2001).

Antes de consolidarse como una de las primeras barras en el país, el Barón Rojo Sur comenzó como un grupo de jóvenes estudiantes universitarios, “quienes armados con enormes y vistosas banderas rodaron por el estadio hasta ubicarse en la tribuna Norte, donde saltaron y cantaron un solo coro que era lo tradicional” (Pardey 2001, 25), constituyendo una barra que en un principio se denominarían como “*la Furia Roja*”.

Esta nueva generación de jóvenes que deseaban darle un matiz distinto a la fiesta del fútbol, al preferir estar saltando y cantando que estar sentados y apagados, necesitaban un espacio que fuera ideal para ello. Por consiguiente y teniendo en cuenta que las “barras más reconocidas y representativas siempre se ubicaban en la tribuna popular” (Pardey 2001, 31) se propuso trasladar el colectivo a la tribuna Sur. Además, el factor económico también sustentaría el establecimiento en dicha tribuna debido a los elevados costos de la boletería.

A medida que los barristas se iban apropiando del espacio en la tribuna sur, ya sea a través del conflicto o de la misma emoción que los hacía estar siempre de pie y saltando, “el Barón Rojo Sur ganó su puesto meritorio en la tribuna, sumando cada vez más simpatizantes” (Pardey 2001, 33). Fue tal el grado de convocatoria de la barra a nivel de ciudad, que tuvo que segmentarse en varios subgrupos denominados bloques distribuidos por las comunas que componen la ciudad de Cali. Con el crecimiento de la barra, cada comuna de la ciudad iba generando sus propias dinámicas y al mismo tiempo sus propios liderazgos. Al conformarse los bloques, cada uno de estos adquiriría un lugar y un espacio dentro de la tribuna, representándose simbólicamente por medio de los “trapos” o banderas que ellos mismos diseñaban para ser distinguidos dentro de la barra en general.

Tabla 7. Distribución de los bloques B.R.S por comunas de la ciudad de Cali

Bloque	Comuna	Estrato
Bloque Norte	4-5-6	2, 3
Averno Central	3-8-9	3
Bloque Sur	19	5
Bloque Oriente	7-13-14-21	1, 2
La Banda 105	N/A	N/A
La 39	3	3
Bloque M-R	15-16-	1, 2
Bloque Meléndez	1-18-20	1, 3

Fuente: Rojas 2013

2.2 Frente Radical Verdiblanco (FRV)

El caso de la conformación de la barra popular del Frente Radical Verdiblanco perteneciente al equipo Deportivo Cali, prácticamente recorre el mismo camino que su rival de patio Barón Rojo. “El fenómeno de las barras comenzó como una moda para muchos, cambió la forma de ver y

sentir el fútbol para otros y para algunos se convirtió en un estilo de vida” (Pardey 2001, 33). Antes de consolidarse como una barra popular, el FRV comenzó con un grupo de jóvenes que se hacían llamar la “*Ultraputería verde*”. Esta particular forma de agrupamiento influenciada por los ultras europeos, daría un paso hacia la censura y la estigmatización por parte “cadenas radiales de la ciudad y por el mismo club, incluso hubo algunos miembros fundadores que no estuvieron de acuerdo con la escogencia de este nombre y hubo que cambiarlo por *Ultras*” (Pardey 2001, 34).

Su forma apasiona y distinta de animar los partidos generaría rechazo por parte del resto de aficionados que disfrutaban del espectáculo deportivo de una manera tradicional. Es por ello que las tribunas sur y norte fueron los espacios ideales en donde encontraron su lugar. Debido a las diferencia dentro de la naciente barra de los ultras por el manejo interno, cierto grupo de hinchas decidieron formar una disidencia y en 1997 que daría paso al Frente Radical Verde inspirados por su pasión radical y “por la barra brava del club español Atlético de Madrid llamada *Frente Atlético*” (Pardey 2001, 36).

Cabe la pena recordar que el club Deportivo Cali, es la única institución del fútbol profesional colombiano que posee un estadio propio. Y a pesar de que su estadio se encuentra en un municipio cercano a Cali (Palmira) la barra no dejó de seguir al equipo. En cuanto a su organización, la barra en general se compone de *legiones* distribuidas de igual manera que con Barón Rojo por todas las comunas de la ciudad.

Tabla 8. Distribución de las legiones FRV por comunas de la ciudad de Cali

Legiones	Comuna	Estrato
La Unión	15-16-10	1, 2, 3
Escuadrón Norte	4-5-6	2, 3
Fossa D.E.A	7-14	1, 3
Extremo Duro	19-20	1, 5
Régimen Terrón	1	1
El Culto y C21	21	1
Old School	N/A	N/A
Bajo Distrital	13	2

Fuente: Rojas 2013

La conformación tanto de bloques como de legiones, son el resultado de la formación de amistades y afinidades alrededor de lo que popularmente se conocen como los “parches”, en donde los jóvenes gracias a su cercanía como vecinos de un mismo barrio o barrio aledaño, identificaron en la pasión por el fútbol una nueva forma de juntarse. “Las barras cuentan en la actualidad con aproximadamente unos 500 a 900 jóvenes organizados, quienes asisten permanentemente, viajan a todas las ciudades del país donde se realicen los partidos de fútbol y algunas veces al exterior” (Rojas 2013, 39). Ese número puede subir dependiendo de cómo el equipo se esté comportando en el campeonato o cada vez que se avecina un clásico, en esas situaciones, “el estadio puede contar con más o menos unos 3000 a 5000 jóvenes asistentes a la tribuna” (Rojas 2013, 39).

3. Pasión verdolaga y roja de la montaña en Medellín: Los casos de Los Del Sur y la Rexixtenxia Norte

3.1 Los Del Sur (LDS)

El auge de la conformación de barras populares en la década de los 90, producto de la pasión por el fútbol, fueron espacios predilectos en donde los jóvenes buscaban formas de desarrollar una identidad. Dicho fenómeno que eventualmente se expandiría por todo el país, calaría de manera adecuada en la cultura popular juvenil antioqueña.

La barra popular Los Del Sur -seguidora del club Atlético Nacional-, tuvo sus inicios en el año de 1992 cuando un grupo de hinchas que se hacían llamar el “*Escandalo Verde*” prendieron la fiesta en el Estadio Atanasio Girardot motivados por una manera distinta de vivir el fútbol. Conforme crecía la pasión, en noviembre de 1997 se consolidaría un grupo grande y fuerte con el objetivo permanente de alentar y acompañar a su equipo desde la tribuna popular sur, denominado Los Del Sur.

Esta barra caracterizada por contar con una de las aficiones más grandes del país, compuesta a nivel de ciudad de 85 Combos⁹ y a nivel nacional de Filiales,¹⁰ se ha distinguido por tener un

⁹ “Los Combos, son los grupos locales de la ciudad de Medellín. Estos son básicamente los ubicados en distintos barrios. No todos los posibles “combos” están bajo el dominio de comité Central, pero todos los cobijados bajo esta forma Organizativa” (Domínguez 2009, 4).

sentido social y un alto grado de organización que en 20 años de historia, su dirigencia ha sido la misma; la cual cuenta con un significativo nivel de legitimidad dentro de sus miembros, gracias al compromiso y el trabajo constante en todo estos años. “Los Del Sur (LDS) tiene una forma organizativa que se compone de 40 personas que, entre *líderes tradicionales* de la barra y líderes de los diferentes combos, dirigen la barra. A este grupo se le conoce al interior de la barra como *Comité Central*” (Domínguez 2009, 4).

3.2 Rexixtenxia Norte (RXN)

El deportivo Independiente Medellín que por demás es uno de los equipos más antiguos del fútbol profesional colombiano fundado en 1913, y del cual es fiel seguidora la barra Rexixtenxia Norte; podemos encontrar sus inicios como barra popular en el legado de los miembros de “*La Puteria Roja*”. “En septiembre de 1998, después de varias reuniones llevadas a cabo por algunos ex integrantes de La Puteria, nació una hinchada popular, sin distinción de raza, clase social y género” (Rexixtenxia Norte, S.F); quien se tomaría la tribuna popular norte y adoptarían las “X” como un símbolo de rechazo a “los medios de comunicación que se dedicaban a hablar de manera amarillista y desconsiderada de las problemáticas que enfrentan los barristas del DIM” (Rexixtenxia Norte, S.F) y a las burlas de las barras adversarias. Dichos factores terminarían por consolidar el desarrollo de la Rexixtenxia Norte.

Esta barra a diferencia de su rival de patio (LDS), ha renovado su dirigencia durante sus 20 años de existencia, no obstante, cuentan con “varias unidades de trabajo, las cuales están debidamente organizadas, y relacionadas entre sí, para lograr cada uno de los objetivos trazados como barra” (Rexixtenxia Norte, S.F). Cabe la pena mencionar que es una estructura jerárquica compuesta de líderes principales de cada “parche”,¹¹ delegando grupos de trabajo que van desde los proyectos sociales, productivos, logísticos hasta lo cultural con la coordinación de la “Murga del Indigente”,¹² los trapos y demás elementos de la fiesta en la tribuna. La Rexixtenxia Norte contando toda el área metropolitana del Valle de Aburrá está compuesta de 70 parches distribuidos entre los diferentes barrios que componen las comunas de la ciudad.

¹⁰ “Las Filiales, son los grupos regionales de LDS, ubicados a lo largo y ancho del territorio nacional” (Domínguez 2009, 4).

¹¹ “Los parches” es como se denomina a los grupos locales de la ciudad de Medellín adscritos a la Rexixtenxia Norte.

¹² “La Murga del Indigente” es el nombre que recibe el grupo de trabajo de la barra que está encargado de toda la parte musical de la misma (Rexixtenxia Norte, S.F).

4. Plan decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 (PDSCCF)

Según una encuesta realizada por el Ministerio del Interior en las zonas urbanas del país, se afirma que el 94% de la población considera al fútbol como un elemento importante para la sociedad colombiana (Ministerio del Interior 2014). “Frente a las razones por las cuales la gente considera el fútbol importante, un 61 % señaló que contribuye a alejar a los jóvenes de la violencia; un 26 % que le brinda oportunidades a los jóvenes; un 24 % que recrea a la gente; y un 22 % que une al país” (Ministerio del Interior 2014, 48). Por consiguiente, el fútbol (tanto profesional como recreativo) se puede perfilar como un espacio ideal para el desarrollo social, cultural e incluso económico. En esa medida y ante los eventuales escenarios de violencia y corrupción que se vienen presentando en el desarrollo del fútbol profesional colombiano, surge el “Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol” con objetivo de

(...) hacer del fútbol profesional y recreativo un deporte integrador, cohesionador y transformador de la comunidad, que se desarrolle de manera pacífica, segura y en convivencia; contribuya a fomentar el desarrollo social y comunitario, promueva la profesionalización y el alto desempeño de los jugadores y sea una herramienta de construcción de ciudadanía para la paz y la democracia (Ministerio del Interior 2014, 77).

Para hacer del fútbol un elemento de construcción ciudadana que fomente la no violencia, la política se planteó apoyar las instancias ejecutivas nacionales de seguridad, comodidad y convivencia, creadas a través de la Ley 1270 de 2009, la cual dio paso a la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CNSCCF). Comisión encargada de ser un apoyo para el gobierno nacional en cuanto a la “implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo” (Ministerio del Interior 2014, 7).

Por otro lado, se plantea el fortalecimiento de la capacidad policial por medio del aumento del pie de fuerza, el mejoramiento de la capacidad tecnológica y la conformación de centros de coordinación y gestión de información para la seguridad y prevención de la violencia,

acompañado de estadísticas y bases de datos de hinchas con antecedentes penales para de tal forma impedirles su entrada al estadio.

Conectado con el fortalecimiento del aparato policial se encuentra el fortalecimiento de la infraestructura física de los escenarios deportivos. El objetivo de renovar las instalaciones deportivas, radica en darle cumplimiento a los estándares de seguridad internacional recomendados por FIFA a través de la instalación de dispositivos de vigilancia, ampliación de la cobertura física de los estadios (individualización de asientos), sistemas de alerta preventivos y señalización clara de salidas de emergencia en caso de riesgo por presencia de algún factor de desorden antrópico o evento natural, y la consolidación de la capacidad interventora de Coldeportes¹³ como miembro de la CNSCCF para la ejecución y supervisión del cumplimiento de los objetivos.

Otro de los objetivos planteados por esta política reside en la creación de la defensoría del aficionado. Dicha defensoría a través de la resolución 1454 de 2014 a cargo de la Defensoría del Pueblo, se percibe como el espacio en donde los aficionados tendrán la oportunidad de contar con un servidor público el cual atienda sus inquietudes y dificultades. Otra de sus funciones consiste en desarrollar el manual del aficionado en donde se pueda constatar el establecimiento de derechos y deberes que se tiene como hincha. Además, pretende generar un diagnóstico de la situación del aficionado para poder atender de manera adecuada sus peticiones, quejas y reclamos.

Asimismo, pretende fortalecer el rol de los medios de comunicación para que puedan brindar una información crítica y no sesgada como se venía destacando. Igualmente, proyecta fomentar el desarrollo social y comunitario haciendo uso del fútbol recreativo en los contextos barriales y escolares, así como el fortalecimiento de la investigación académica y social relacionada con el fútbol.

¹³ Institución de carácter nacional encargada de la formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física (Coldeportes).

Por último, la política plantea el fortalecimiento del Barrismo Social como un programa diseñado desde las mismas barras. Quienes sustentadas en la cultura del barrismo, pretenden hacerle frente a la violencia y la marginación socioeconómica por medio de la música, el arte y los emprendimientos productivos. Por esta razón, la política procura apoyar: el desarrollo de liderazgos, proyectos culturales y económicos que se impulsen desde las barras, trabajos mancomunados con las instituciones estatales, fortalecimiento de las organizaciones barristas, el cumplimiento de derechos y deberes y la resignificación cultural y social del barrismo.

Con el establecimiento de la CNSCCF¹⁴ la política se pondrían en marcha, sin embargo, fue necesario el diseño una comisión de apoyo capaz de aplicar las actividades contempladas en la política en los escenarios locales. Para ello, se dio paso a la creación de la Comisión Técnica Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CTNSCCF), como grupo de soporte técnico, así como también las Comisiones Locales a cargo de cada municipio en donde se practica el fútbol profesional colombiano.

A cinco años de la ejecución de la política, los resultados aún no han sido satisfactorios. La propuesta de individualizar a las personas que comentan actos vandálicos y de violencia a través de la carnetización de los aficionados, no ha caído muy bien dentro de las barras populares. A parte del costo que debe asumir cada aficionado por el carnet (11.900 pesos- 3,90 USD) para acceder a los partidos, por sí sola, esta herramienta no representa mayor impacto si no se cruza la información con una base de datos a disposición de la policía para poder identificar los aficionados con antecedentes delictivos. Como consecuencia de las críticas del proceso, hasta la fecha, solo se han carnetizado un total 125.404 aficionados a nivel nacional representados en las ciudades que albergan a las barras más grandes del país como Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín (DIMAYOR 2017). Sin mencionar, que es una herramienta sumamente discriminatoria debido a que solo se les exige el porte del carnet a los hinchas que pertenecen a una barra popular.

¹⁴ Conformada por el Ministerio del Interior, la DIMAYOR, la Federación Colombiana de Fútbol, el Ministerio de Educación y de Cultura, Coldeportes, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Policía Nacional.

Por otro lado, debido a que los sistemas biométricos y cámaras de seguridad requieren de una inversión considerable, no todos los estadios de propiedad municipal en donde se juega fútbol profesional cuentan con la disponibilidad presupuestal para la instalación de estos equipos tecnológicos; lo que torna con mayor dificultad el objetivo de individualizar a los violentos. Con excepción de las ciudades principales, nuevamente la discusión recae en el tema presupuestal, ya que esta política de carácter nacional no se está sustentando económicamente desde el Estado central sino que se está dejando toda la carga a los municipios. Además, los clubes deportivos y la DIMAYOR que a la larga son los que deben estar mayormente interesados en que el servicio que ofrecen sea consumido de manera adecuada y en grandes cantidades, no aportan recursos para la seguridad, y mucho menos para la comodidad y la convivencia, ya sea por dificultad económica o porque simplemente no desean invertir presupuesto en una estructura de carácter pública como es el estadio, ni mucho menos en unos “vándalos” que afectan “el deber ser” de un comportamiento como espectador de fútbol.

Dentro del enfoque de seguridad, la política se vuelve un negocio. Esta el que pone las cámaras, el que pone el biométrico, quien alquila eso, el que te saca el carnet, todo eso. Digamos que dentro de los intereses del fútbol, teniendo en cuenta que el fútbol es un negocio privado que se juega en escenarios públicos, donde la policía presta la seguridad que es un ente público, o sea, que lo pagamos todos, los intereses del fútbol para que se pueda jugar en una ciudad, el municipio debe tener una inversión amplia para que el estadio tenga las condiciones que el fútbol requiere. El fútbol dentro del negocio privado pues no le interesa un carajo la convivencia, el desarrollo de lo social, ellos quieren el terreno de la seguridad, el sueño del estadio lleno con gente que aplauda sentada, gente que aplauda y no putee, con gente que no diga nada, ¡si pillá!... (Entrevista Felipe Garcés 2018).

Frente a la propuesta de la Defensoría del Aficionado, cobijada bajo “el seno de la Defensoría del Pueblo, encargado de dar trámite efectivo y seguimiento a las quejas y denuncias presentadas por los aficionados” (Ministerio del Interior 2014, 110). Por parte de las barras populares, la desconfianza hacia la institucionalidad sigue siendo muy alta. El programa existe pero nadie lo utiliza, las barras a nivel general han optado por una organización en donde los problemas son resueltos por sus integrantes al interior, delegando comisiones de logística, derechos humanos, música, organización de los trapos, etc.

Los casos objeto de este estudio como Medellín y Cali teniendo en cuenta la historia de violencia, criminalidad y desinstitucionalización que poseen y que en la actualidad a mutado, determinan que es un riesgo denunciar abusos en especial por parte de la fuerza pública debido a la desconfianza y al temor de una posible represalia. Al respecto Raúl líder de Los Del Sur afirma:

(...) si el agredido va poner la denuncia o la demanda lo que pasa en Colombia es que eso entra en un proceso de 10 años donde nunca pasa nada. Tenemos la experiencia de que en Colombia los casos de denuncia frente a agentes oficiales han terminado en el asesinato de los denunciantes ¿qué garantías tenemos nosotros de denunciar a un policía cuando él tiene todos mis datos de donde vivo, de quién es mi familia, todo...? Entonces yo voy y pongo una denuncia contra un policía que me agredió, él me busca en la base de datos interna que tiene el Estado de empadronamiento por el tema del enrolamiento (carnetización), sabe dónde vivo, me manda a matar con los pillos del barrio por la casa de cualquier barrio, aparezco como un asesinado más de la ciudad y ya.¹⁵

Por ello, las barras en general tienden a fortalecer su estructura interna, legitimando dentro de la misma, integrantes que sirven como mediadores frente a los conflictos. Tanto es así, que incluso lograron en su gran mayoría retirar de las tribunas populares la presencia de la fuerza pública, evitando de esta manera, las constantes presiones y tensiones que por sí sola genera la figura de la policía. Tal y como lo menciona “Violo” líder de la Rexixtenxia Norte:

(...) yo he conocido procesos como ese pero es más interno de la barra. Por ejemplo, nosotros tenemos mediadores que son partes del grupo logístico de la barra, son mediadores que cuando hay un conflicto o alguna discusión de algún hincha o integrante de la barra con un policía, llega con un mediador o personal de la logística a interceder, porque digamos que el integrante de la barra respeta más y ve con más autoridad a un compañero suyo que vista una camisa distintiva del grupo logístico y que además lo conoce hace muchos años y ha compartido con él, lo respeta más que a cualquier policía que es primera vez que lo ven su vida y que quiere venir a meterle como presión.¹⁶

¹⁵ Raúl, Líder de LDS, en conversación con el autor, abril 14/2018.

¹⁶ Violo, Líder de RXN, en conversación con el autor, abril 28/2018.



Foto 3.1. Mediadores de paz del B.R.S América de Cali. Fuente: Trabajo de campo

Las barras populares a diferencia de la imagen negativa que los medios de comunicación construyen al presentarlos como simples actores violentos y vándalos, son organizaciones socioculturales con una estructura interna bien definida, que tienen como finalidad principal alentar al equipo de sus amores. La fotografía 1 demuestra uno de los diferentes roles que cumplen los integrantes del BRS al interior de la barra. Las personas que visten chalecos de color amarillo son los encargados de preservar el orden ante una eventual situación de conflicto, existen otras personas que se le encomienda la labor de organizar los trapos, las tiras y las banderas, otras están pendientes de la banda y los instrumentos e incluso existen miembros de la barra que se encargan de velar por la protección de los derechos humanos y denunciar la violación de los mismos.

Es interesante observar como en este caso, la policía reconoce la labor de estos mediadores de paz y permite que sea la misma barra la que intente solucionar el contratiempo desatado. La policía funge un acto de presencia en caso de que por algún motivo la situación se complique, pero en general en el caso de Cali la presencia policial dentro de la tribuna es mínima, sirve más como un acto de referencia visual.



Foto 3.2. Logística de L.D.S Atlético Nacional (Medellín) Fuente: Trabajo de campo



Foto 3.3. Personal de apoyo R.X.N Deportivo Independiente Medellín. Fuente: Trabajo de campo

Al igual que en Cali, las barras de la ciudad de Medellín (RXN y LDS) como evidencian las fotografías 2 y 3 también presentan una estructura interna organizada, incluso, el caso de Medellín es muy interesante porque las barras han logrado consolidar empresas. Un ejemplo de lo

anterior lo podemos constatar con LDS, quienes lograron constituir una empresa de logística encargada de coordinar eventos magnos tales como conciertos, espectáculos, etc. Siendo una oportunidad de empleo para los integrantes de la barra que muchas veces vienen de contextos marginales y sin oportunidades laborales.

En cuanto al objetivo de fortalecer el Barrismo Social considerada la columna vertebral del tema de la convivencia dentro de la política, solo se ha quedado en intentos aislados. Las actividades que se han realizado de corte cultural y de paz como la creación de murales, espacios de dialogo y tomas artísticas en los parques y barrios de las distintas ciudades, son actividades que se han realizado sin la intervención de la política.

La falta de recursos y sobretodo de voluntad política como lo es en el caso de la ciudad de Cali, ha generado que la política no despegue, alejándose considerablemente de su objetivo. La escasa interacción entre los actores estatales (gobierno nacional y municipal) con los actores no estatales (las barras) no permite crear puentes de acceso hacia el conocimiento de las problemáticas de los barristas y los diversos programas y proyectos que se adelantan al interior de estas instituciones informales sustentadas en eso que han denominado como Barrismo Social.

Si bien distintos actores destinatarios de la política fueron tomados en cuenta al momento de formularla, a la hora de su implementación actores como los barristas no continuaron con el proceso. La política presenta dificultades en términos de su ejecución. En Cali por ejemplo, los canales de comunicación entre la alcaldía y los barristas son escasos, y los pocos que hay no son trascendentes tal y como lo afirma Pardey:

La institucionalidad da unos espacios, pero no son tenidas en cuenta las opiniones de los jóvenes, no hay realmente una propuesta de transformación. Los jóvenes se cansan y deciden crear sus propias dinámicas, desafiando al Estado de forma contracultural, es como no caer en ese juego, algo más simbólico. Tiene que haber unas voluntades políticas muy fuertes para generar un debate con los de abajo (barristas) y así encontrarse las políticas culturales de la ciudad con el barrismo social.¹⁷

¹⁷ Harold Pardey, Líder BRS, en conversación con el autor, Marzo 9/2018

En Cali, a pesar de que en cierta medida el objetivo de mantener la seguridad al interior y a los alrededores del estadio se ha venido cumpliendo con la instalación de equipos de vigilancia, empadronamiento de los hinchas, controles de alcoholemia, antinarcóticos y detectores de metales (como se pueden observar en las fotos 4 y 5), los hechos de violencia y vandalismo aún sigue siendo un problema latente. Pese a que la policía ha realizado operativos para capturar a los delincuentes que se infiltran en las barras populares; obteniendo como resultado la captura de 23 personas vinculadas con bandas delincuenciales dedicadas al homicidio y al microtráfico al interior del BRS (entrevista Intendente Valencia 2018). Solo el semestre pasado del presente año, se registraron 5 riñas al interior del estadios, 20 a las afueras y 437 personas a las que se le ha negado el acceso (Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana 2017). Por más rígidos que sean los controles frente al ingreso de los estadios, los problemas de violencia y vandalismo que no son exclusivo de las barras populares, aún persiste, incluso, extendiendo estos actos de bandidaje más allá de las fronteras del Pascual Guerrero.

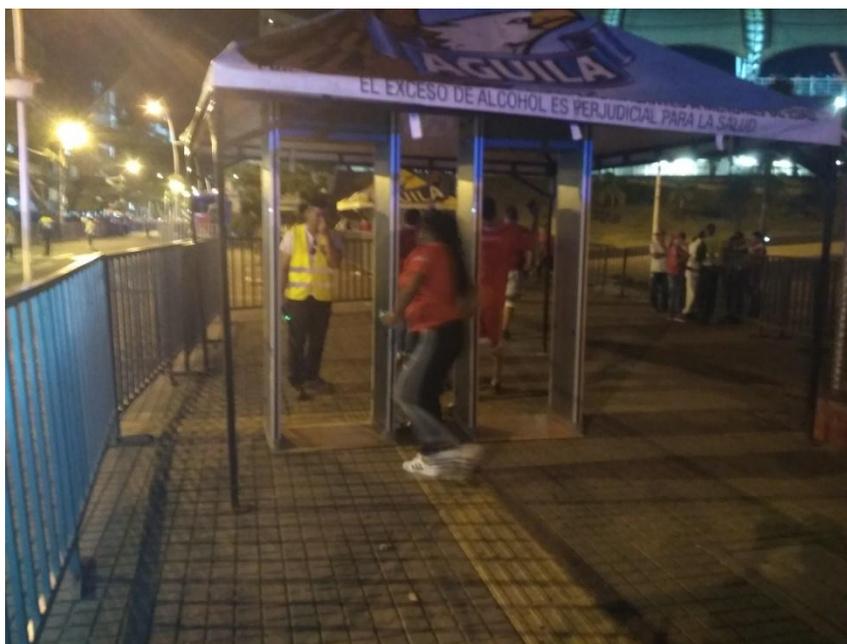


Foto 3.4. Detectores de metales tribuna sur estadio Pascual guerrero. Fuente: Trabajo de campo



Foto 3.5. Sistema de identificación (carnet) tribuna sur estadio Pascual guerrero
Fuente: Trabajo de campo

Cabe la pena añadir que estos excesivos controles junto con la imposición del carnet el cual se lo interpreta como un negocio, es claro el efecto de malestar que produce frente a los hinchas, tal y como lo expresa Pardey:

Muchos amigos extranjeros, quisieron ir y decían “¡Uy! me siento como en un régimen fascista”. Si soy una persona que vengo y quiero entrar al partido y ¿no tengo el carnet? no puedo entrar, o sea, en ninguna parte pasa eso. Los equipos lo que ayudan es a que llegue gente de otras partes para que aporte a la economía, entonces ¿qué pasa si ahorita no tengo el carnet o si por ejemplo deje de vivir acá? Ha sido muy absurdo todo. Por ejemplo, pa’ que pidan un carnet si la misma cédula ya tiene identificación.¹⁸

Como experiencia personal al momento de entrar a la tribuna popular, primero se debe hacer una fila para la requisita normal, luego el agente canino antinarcóticos procede con su revisión, posteriormente se encuentra el control de alcoholemia, subsecuentemente se debe pasar por el detector de metales y por último, es de obligatorio cumplimiento la presentación del carnet que te identifica como hincha de la barra y así, solo de esta manera al fin se consigue entrar a la tribuna.

¹⁸ Harold Pardey, Líder BRS, en conversación con el autor, Marzo 9/2018

Por otro lado, en Medellín, la institucionalidad ha apostado por un proceso de articulación con las barras populares. La alcaldía municipal decidió interpretar y aprovechar la pasión por el fútbol como una estrategia para la reconstrucción del tejido social. El trabajo mancomunado entre los diversos actores estatales y no estatales y sobretodo el apoyo de proyectos y programas sociales de las barras en esta ciudad, no solo ha propiciado un ambiente de confianza hacia el aparato estatal municipal, sino que además, se evidencia un impacto positivo en la seguridad y la convivencia a través de la reconciliación entre la sociedad en general, las familias que vuelven al estadio y los barristas que intentan derrumbar su estigma.

Según datos suministrados por la alcaldía de Medellín, en el 2015 se vivían los clásicos con una sola hinchada, es decir solo entraba la hinchada local, se jugaron 4 clásicos, el promedio de asistencia fue de 28.000 espectadores- el promedio de retenidos por partido fue de 35 personas- el promedio de armas blancas fue de 24 y porciones de droga incautadas 45 (entrevista Mateo 2018). Mientras que en el 2017 el promedio de asistencia fue de 36.000 espectadores, el promedio de retenidos fue de 17 personas, 11 armas blancas y 17 porciones de droga¹⁹ (Entrevista Mateo 2018).

5. Conducción a la falla: relación objetivos e instrumentos del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia (PDSCCF)

Tal y como se ha venido esbozando a través de los casos de las barras en Cali y Medellín, la política de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol pese a contar con un proceso de formulación inclusiva, al momento de su ejecución, presenta inconvenientes que ineludiblemente están conduciendo a su falla. Siguiendo a McConnell (2015), una política por más que sea exitosa en algunos aspectos mínimos, si no logra fundamentalmente los objetivos que los diseñadores se propusieron alcanzar, el soporte de la misma es prácticamente insostenible (McConnell 2015).

Eso quiere decir que a pesar de que la política este avanzando en algunos temas como el de la seguridad, sino hay una coordinación de los medios (instrumentos) para conseguir los objetivos la política tiende a ser un fracaso. Por ello para intentar aproximarse a la concepción del ineficiente

¹⁹ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

funcionamiento del Plan Decenal, es menester recurrir a la propuesta teórica de Howlett sobre el modelo anidado, como una herramienta analítica que nos permite analizar la relación objetivos medios y de esta manera poder identificar los rasgos que conducen a la falla.

El modelo analítico de Howlett acerca del diseño de una política como una especie de matrioshka rusa, permite observar el comportamiento del cumplimiento de los objetivos con relación a sus medios o instrumentos. En esa medida, se entiende que el diseño no solo se aplica a la definición de objetivos claros e instrumentos bien definidos, sino que también, debe responder a una lógica de responsabilidades por parte de aquellas instituciones formales e informales, encargados de ejecutar la política bajo un marco de coherencia y consistencia. Por consiguiente, Howlett propone que la política en primer lugar debe ser coherente en todos sus niveles (macro, meso y micro), desde los objetivos y lineamientos generales, pasando por los objetivos operacionales hasta su eventual calibración conforme la política vaya experimentando cambios; en segundo lugar, los medios o instrumentos deben estar sujetos a unos principios y preferencias de implementación, respondiendo a una lógica de consistencia; por último, si los instrumentos necesitan un ajuste, estos no deben perder de vista los objetivos, por consiguiente, la calibración de los instrumentos debe ser congruente y consistente con los objetivos (Howlett 2009, 73). Siguiendo este modelo de análisis planteado por Howlett, el nivel macro comprende los objetivos y lineamientos de la política. En este caso, explotar el potencial de fútbol por su capacidad cohesionadora de la sociedad de manera pacífica, segura y en convivencia que sirva como sustento para construcción de ciudadanía (Ministerio del Interior 2014). De igual manera, la política se encuentra sujeta a principios tales como: la autonomía, enfoque de derechos humanos, ética deportiva, enfoque diferencial, participación comunitaria y universalidad (Ministerio del Interior 2014).

En términos generales, el diseño del PDSCCF con respecto a su formulación, plantea cierta coherencia de acuerdo a un tipo de gobernanza en red (Considine y Lewis 2003), en donde distintos actores son partícipes de la política. Sin embargo, los actores -en especial los estatales- se movilizan en torno a las disposiciones legales que los rige, ocupándose principalmente de los protocolos de seguridad que rigen la conformación de las Comisiones Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, dejando de lado el tema de la convivencia y la

interacción con cierto tipo de actores como los barristas respecto a la implementación de la política.

En cuanto al nivel meso, la política resalta una serie de objetivos operacionales que apuntan a la construcción de una cultura de paz tales como:

1. Fortalecimiento del marco legal.
2. Fortalecimiento institucional para la ejecución del Plan Decenal: “creación de una Instancia Ejecutiva Nacional de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol colombiano, que permita ejecutar los planes, programas y proyectos, y realizar las labores de coordinación interinstitucional e intersectorial resultantes del Plan Decenal” (Ministerio del Interior 2014, 84).
3. Fortalecimiento de la seguridad y comodidad en torno al fútbol como espectáculo deportivo: “Con este programa se pretende generar un concepto integral de seguridad, que responda a todas las amenazas de tipo antrópico, técnico y natural que de manera directa o indirecta impacten el espectáculo deportivo del fútbol y el orden público” (Ministerio del Interior 2014, 86).
4. Fortalecimiento de las labores de convivencia: cultura de la prevención (Policía Nacional), garantía de derechos a los aficionados (Defensoría del Pueblo) y Barrismo Social.
5. Fortalecimiento de los clubes de fútbol con deportistas profesionales y diseño y ejecución de planes de responsabilidad social empresarial.
6. Fortalecimiento del rol de los medios de comunicación.
7. Programa de fortalecimiento de la investigación académica y social relacionada con el fútbol (Ministerio del Interior 2014).

Siguiendo a Howlett, los objetivos operacionales trazados deben ser abordados por la política a través de la construcción y selección de instrumentos. En esa medida, la taxonomía NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) propuesta por Hood, permite observar con mayor claridad los medios de los cuales dispone el PDSCCF para su implementación:

Tabla 9. Taxonomía de instrumentos Plan Decenal Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivo	Foros regionales	Código de Infancia y Adolescencia	Ley 1365 (2009): Presupuesto de rentas y recursos de capital	Defensoría del aficionado: (manual del aficionado-derechos y deberes)
	Talleres de validación regional	Código Penal y de Procedimiento Penal,	Contratación de empresas para de proceso de carnetización	Comodidad en los estadios
	Taller de expertos: mesa de diagnóstico	Código de Policía	Financiamiento de equipos biométricos para los estadios	Actividades recreativas destinadas a la niñez y adolescencia
	Encuesta nacional sobre la percepción del fútbol	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Financiación de herramientas tecnológicas para la policía	Fomento del barrismo social en barrios, comunas y ciudades
		Ley 1270/09: creación de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol	Financiamiento para el desarrollo de torneos locales, barriales y escolares	Instancia Ejecutiva Nacional de seguridad, comodidad y convivencia
		Ley 1356/09: seguridad en eventos deportivos	Gestión de alianza sector público y privado para sostenibilidad de la infraestructura deportiva de carácter recreativo	Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CLSCCF)
		Decreto 1267/09: reglamentación de las CLSCCF	Gestión de alianza sector público para la expansión de los programas sociales	
		ley 1445/11: Ley del Deporte		
		Ley 1523/12: política nacional de gestión de riesgo		
	Decreto 388/07: plan nacional de emergencia y contingencia para eventos de afluencia masiva			

		Decreto 1717/10: protocolo para la seguridad, convivencia y comodidad en el fútbol		
		Ley 1453/11: reforma al código penal, el código de infancia y adolescencia		
		Decreto 079/12: reglamenta la ley anterior		

Fuente: Datos tomados de Hood 1986; Howlett 2009

Como se puede evidenciar en la tabla anterior, la política cuenta con una serie de herramientas para facilitar la consecución de los objetivos operacionales trazados. No obstante, el problema radica en que ciertos instrumentos como los de tesoro y organización están presentando inconsistencias.

El diagnóstico de la problemática alrededor del fútbol (nodalidad), para el cual, se congregaron un montón de actores que van desde la institucionalidad, los dirigentes del fútbol profesional colombiano, la academia, hasta los líderes de las diferentes barras del país, permitió construir desde una mirada multidimensional una política en donde se pudieron escuchar todas las voces que hacen parte del fútbol colombiano y compartir experiencias, proyectos y visiones para aprovechar el potencial que tiene este deporte como un elemento que sirva de excusa para la reconstrucción del tejido social. Sin embargo, de nada sirve identificar las falencias y trazar las posibles soluciones si los recursos son escasos y no hay legitimidad para implementarlos. Pese a la construcción de conocimiento y el acceso a la información acerca del fenómeno del fútbol en materia de seguridad, comodidad y convivencia, sustentado en un marco legal bastante oneroso (autoridad) el cual reglamentó espacios de participación y discusión como son la Comisión Nacional, la Comisión Técnica y las distintas Comisiones Locales, instó a la adopción de protocolos de seguridad y emergencia en caso de algún evento causado por un fenómeno natural o antrópico y estableció servicios públicos en donde radicar denuncias en caso de algún abuso por parte de la fuerza pública (organización), estas herramientas no han sido del todo efectivas. Los casos de Cali y Medellín coinciden en afirmar que la falta de recursos es un

impedimento para la puesta en marcha de los distintos proyectos y programas que desde las barras se intentan promover. Al respecto Felipe Garcés líder del BRS menciona:

Estamos hablando de voluntades nacionales que mueven recursos y que deberían a esa política pública ¡ponerle músculo! O sea proyectos, y como tal meterle recursos a esos proyectos, eso por un lado. Por otro lado, el fenómeno barra es de incidencia local, podemos estar hablando de un proceso de glocalización. Barón Rojo por ejemplo no solamente está en toda Colombia, el que emigra se lleva sus tradiciones y hay filiales en Barcelona, Bélgica... O sea, estamos hablando de un fenómeno que aunque es transnacional afecta de manera local.

Entonces, la política es nacional, pero no mete recursos para la ejecución de proyectos, sino que espera que a nivel local, que es donde se da el fenómeno, se atienda. Que de hecho si uno lo ve eso aparece en la Ley 1270 a través del artículo 12, en donde dice que el Estado a través de sus instituciones garantizará el desarrollo integral de las barras, pero eso no se implementa.²⁰

Por otra parte, la limitación de recursos (tesoro) no es el único factor que evidencia la fragilidad de la política a la hora de hablar de su implementación. Se encuentra también la responsabilidad por parte del Estado de asignar delegados o encargados de ejecutar la política tal y como lo comenta Raúl líder de LDS en Medellín:

En términos de implementación el plan decenal ha sido, yo sé que puede sonar muy duro y fuerte pero es que es un fracaso. Pues bueno, no lo pongamos en total fracaso, pero... pues porque tener el plan decenal es un avance y el por lo menos lo que en política pública llaman agendar el tema ya es un avance. El gran problema era que en el plan decenal no se establece ni quién es el encargado de realizarlo o de implementarlo ni de dónde va a salir la plata. Entonces es un plan muy bonito sin plata y sin responsables. Entonces ¿quién lo va a hacer? ¡Nadie!.²¹

Es entonces cuando la política que se dice ser de carácter nacional busca la manera de no terminar en el vacío, recayendo la solución en las municipalidades. Las entidades locales quienes en muchas ocasiones no conocen nada acerca del Plan Decenal ni mucho menos tienen idea en qué consiste el mundo del barrismo, terminan no solo por poner los recursos, sino que además, terminan por implementar una política la cual conduce a un círculo vicioso de ineffectividad.

²⁰ Felipe Garcés, Líder del BRS, en conversación con el autor, Marzo, 7/2018.

²¹ Raúl, Líder de LDS, en conversación con el autor, Abril 14/2018.

Siguiendo con las afirmaciones de Raúl, este fenómeno de ineffectividad lo asemeja al síndrome de Adán, en donde cada funcionario que llega debido a su inexperiencia en el tema quiere “reinventar la rueda”.

(...) entonces intenta convencer a las alcaldías o los funcionarios locales de que el plan es una buena herramienta, ¿qué pasa? Qué el 95% de los funcionarios locales que tienen que ver con fútbol, el 95% creo yo, no conocen el plan ni se lo ha leído, y estamos hablando de la gente que tiene que ver con fútbol, entonces ya es un problema. Y si aparte de ese problema le sumamos que las localidades o los municipios designan funcionarios para ese cargo a alguien que nunca ha ido al estadio, que no es hinchista de nadie, que no sabe lo que es un trapo, una tira, y que preconcebidamente tiene en una concepción de las barras desde el prejuicio, ¡es muy difícil!, porque normalmente pasa que un funcionario se tarda uno o dos años mientras conoce el fenómeno, cuando pasa uno y dos años y se dan cuenta de que las barras no son lo que él creía y que ahí se puede hacer algo bacano normalmente lo cambian, y entonces cuando lo cambian se perdió. El Estado no está acumulando las barras si, nosotros somos los mismos que vamos al comité local desde el 99 hasta hoy.²²

En ese orden de ideas y siguiendo con el modelo de análisis anidado, en el nivel micro a pesar de que la política reconoce la necesidad de hacer ajustes específicos a los objetivos de fortalecer la CNSCCF y las CLSCCF, capacitar y adoptar la fuerza pública en el uso de herramientas tecnológicas, hacer efectivas las denuncias, brindar información objetiva y desarrollar el Barrismo Social, el PDSCCF no se ha encargado de calibrar los instrumentos inconsistentes como los de tesoro y organización. Ante la crisis presupuestal, la política no contempla crear fuentes alternativas de ingresos para la financiación y el funcionamiento de los distintos planes y proyectos, no existen procesos de articulación regional (organización) en donde las CLSCCF puedan generar espacios y compartir experiencias, y por último, la política carece de incentivos para el fortalecimiento interno y organizacional de las barras populares del país.

Por otro lado, la fragilidad que presentan algunos de los instrumentos no es el único factor que se puede evidenciar al momento de hablar de las limitaciones del PDSCCF para alcanzar sus objetivos; ese otro factor corresponde al tema de la voluntad política. Este concepto se convierte

²² Raúl, Líder de LDS, en conversación con el autor, Abril 14/2018.

en un elemento trascendental para el destino del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. Debido a las dificultades antes mencionadas, la responsabilidad de su implementación ha caído en manos de las alcaldías, y es en este punto en donde se hace relevante observar las diferencias del funcionamiento de la política en los casos estudiados.

El caso de Cali es un claro ejemplo de la falta de voluntad política por parte de su alcaldía. El mismo alcalde de la ciudad dentro del panel organizado por la Procuraduría General de la Nación “la violencia en el fútbol no aguanta” expreso su inconformidad frente a la violencia pero al mismo tiempo se minimiza la complejidad del fenómeno.

Llego a la alcaldía, y me encuentro con una situación absurda, de que unas barras hay que volverlas interlocutores de la tranquilidad de la ciudad. Dije yo: “¿esta vaina qué es!?” Yo te acepto que nos entendamos con “Tiro fijo” (comándate de las FARC) para la paz del país, pero sentarme yo, con unos muchachos que los considero, que son en gran mayoría, porque no todos, en gran mayoría son delincuentes, que están utilizando el fútbol para delinquir y propiciar violencia. Pues yo no me puede entender con ellos, y no me voy a sentar con ellos. Yo me siento con las barras no como alcalde sino socialmente, como me siento con 50.000 muchachos de Cali que necesitan ayuda, que necesitan trabajo, que necesitan educación. Pero yo no puedo coger a unos barristas que se me vuelvan interlocutores de la ciudad para ver si manejo la tranquilidad o no. Cali tiene 2.600.000 habitantes si es que no tenemos más ya, y no puede ser que 15.000 o 20.000 personas que van al estadio nos mortifiquen la vida de la manera que nos la están mortificando (Armitage 2017).

Si bien no se debe desconocer el hecho de la violencia y la delincuencia dentro de las barras, eso no quiere decir que no se pueda trabajar con ellas. El alcalde está desconociendo un problema multidimensional que viene desde la familia hasta el contexto de marginalidad de donde proceden algunas de las personas que hacen parte de las barras. En vez de seguir con los procesos sancionatorios, represivos y de miopía estatal, es mejor abrirle la puerta a canalizar la pasión por el fútbol y volverlo una oportunidad para alejarse de la violencia y propiciar espacios para el emprendimiento tal y como reconoce el PDSCCF, y así, aportar a la reconstrucción del tejido social.

Pese al escaso o nulo apoyo como lo comenta el Intendente de la policía de Cali Rubén Valencia,²³ desde la policía se ha logrado avanzar hacia un tema de convivencia y de apoyo al Barrismo Social, lo cual se consideraba algo imposible debido a que las barras y la policía prácticamente se ven como antagonistas. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la policía en cabeza del Intendente Valencia, solo se consigue implementar algunos proyectos y no se consolida un programa como tal que permita desarrollar el barrismo popular social.

Hemos logrado un avance con lo referido a la Ley. De hecho fuimos pioneros. Pero luego hubo un abandono sobretodo del programa de parte de la alcaldía, porque se dedicaron a sacar los proyectos pero no establecieron el programa. Y pues esa es la gran falencia que yo como coordinador del programa de barras en Cali denoto, porque si nosotros tuviéramos un programa avanzaríamos mucho más en el tema social y avanzaríamos mucho más en tener la barra en otro tipo de dinámicas no ligadas tanto a la delincuencia ni a la violencia.

Se ha recibido apoyo pero no como lo manda la Ley. Al principio se hicieron los programas como lo establece la Ley pero luego de unas alcaldías para acá solamente ha habido proyectos y la Ley lo dice muy claro, que tiene que existir un programa. La diferencia entre un proyecto y un programa, es que el programa se extiende por los 4 años de la alcaldía y tiene una cobertura mucho más amplia y tiene un rubro asignado, el proyecto es por ejemplo, lo que hemos hecho. El proyecto deportivo, en donde hicimos un torneo que refuerza el tarea de la convivencia, o se han trabajado varios programas aislados que yo gestioné como un proyecto cultural para que grabaran el CD, otros que también se han gestionado ellos, pero así como un programa establecido no lo hay²⁴.

Caso contrario ocurre en la ciudad de Medellín, cuya alcaldía decidió apostarle al Barrismo Social al trabajar bajo un esquema de gobernanza interactiva con las barras de la ciudad, brindándoles la oportunidad de sacar sus proyectos adelante y consolidar un programa estable en la ciudad denominado “Cultura del fútbol”. Es de resaltar que pese de atravesar momentos de crisis, la alcaldía bajo un enfoque de gobernanza interactiva no dejo de lado el trabajo social y cultural en conjunto con las barras populares de la ciudad.

²³ Quien por demás ha sido uno de los pioneros en adoptar diferencialmente el tema de barras al no tratarlo como un tema más de seguridad y únicamente de disuasión y reacción sino que también aplicarle el componente de prevención con un enfoque social.

²⁴ Rubén Valencia, Intendente de la Policía Nacional de Colombia a cargo del manejo de las barras en la ciudad de Cali, en conversación con el autor, Febrero 21/2018.

6. Gobernanza interactiva vs Gobernanza Consultiva: participación de los actores no estatales en la implementación de la política

Con la posibilidad que tienen los Estados de abrir la comprensión de los problemas sociales al interactuar con los actores no estatales, la gobernanza se presenta como un eje de legitimación para las políticas públicas en aras de conseguir un diseño eficiente. En esa medida, el desarrollo de diversos canales para la cooperación y coordinación entre diversos actores involucrados dentro del fenómeno a tratar, tanto públicos como privados, buscan construir alternativas que permitan aproximarse a las problemáticas que enfrenta la sociedad.

Sin embargo, el hecho de contar con la participación de los actores no estatales, no es prenda de garantía para que un proceso de diseño de política se efectivo, y más, si se tiene en cuenta que la participación de los actores no estatales muchas veces no continua con todo el proceso del diseño, que va desde su formulación hasta su implementación (recordando que la evaluación debe ser un asunto transversal a todo el diseño). En ese sentido, para efectos de este estudio es interesante recurrir a la tipología de participación sustentada Santillán (2004), quien aparte de resaltar la importancia de la participación de los no estatales en el accionar público para la atención de las demandas sociales (Santillán 2004), identifica distintos tipo de participación que dan cuenta como es el comportamiento de la institucionalidad frente a su vinculación con actores no estatales, abordando principalmente 3 tipos: 1) participación interactiva, propicia espacios para la generación de organizaciones y movimientos sociales y el fortalecimiento de la existentes; 2) participación consultiva, son los técnicos, autoridades o entes designados por el Estado los encargados de definir los problemas sociales, mientras que las comunidades, organizaciones y movimiento sociales son simples objetos de consulta; 3) participación pasiva, en donde la población es objeto de recepción de información y se deja de lado su opinión (Santillán 2004).

Gracias a la construcción de la anterior tipología desarrollada por Santillán, podemos desmenuzar la hipótesis y afirmar que de los casos presentados (Cali y Medellín), y para el futuro en general de la política en todas las ciudades del país en donde se juega fútbol profesional, los procesos de participación interactiva, pueden intervenir de manera positiva en la implementación de la política y los programas para favorecer una ausencia de falla, mientras que una participación en

donde solo se consulta o solo se recibe información, las decisiones y su posterior implementación traducido en políticas locales, programas y proyectos tienden a fracasar.

6.1 Gobernanza interactiva: barras populares de Medellín

A pesar de las complicaciones a nivel presupuestal y la coordinación institucional para la ejecución del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, Medellín ha sido un caso exitoso en términos de su implementación más allá de la obligatoriedad del cumplimiento de las leyes relacionadas al fútbol. Tomando como punto de partida la voluntad política al reconocer la importancia de la cultura que conlleva el fútbol y el trabajo social que han venido desarrollando las barras de la ciudad, la administración municipal, decidió trabajar de manera interactiva con las barras, apostando a un trato distinto de las problemáticas relacionadas al barrismo y aprovechando la pasión por el fútbol para llegar a los barrios marginales.

Cuando empezamos esta administración en el 2016, lo que nosotros hicimos fue coger todo lo que se había hecho del fútbol alrededor de la ciudad y tener un poquito de memoria de qué se había hecho y qué no se había hecho. Dentro de esa investigación pues nos dimos cuenta que estábamos llegando al punto de que con los dos equipos de la ciudad que son Atlético Nacional y Deportivo Independiente Medellín cuando había un clásico; porque acá no es que uno tenga un estadio y el otro tenga otro sino que es un estadio para los dos; cuando era local Medellín iban solo los hinchas de Medellín y cuando era local Nacional solo iban los hinchas de Nacional. Como una decisión política el alcalde lo que hizo cuando llegó a la administración fue y se sentó con los líderes de las barras con los 2 presidentes de los equipos y le dijo: “yo quiero que el clásico vuelva a ser entre hinchas del Nacional e hinchas del Medellín”.

En esa reunión tan prematura y de una decisión política por así decirlo pero si una construcción previa, empezamos a vincular en el plan de desarrollo de la alcaldía la “Política de Cultura del Fútbol”; el proyecto, pues porque era un proyecto que se llamaba cultura del fútbol que hacía parte de una línea que hay dentro del proyecto que es de cultura ciudadana. En ese orden de ideas pues empezamos con el proyecto y lo primero que hicimos fue fortalecer una mesa o comité dentro de la comisión local.²⁵

²⁵ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

Con el fortalecimiento de la comisión local, la alcaldía conforme los lineamientos del Plan Decenal, incluyó a las barras populares dentro de la comisión local que a pesar de no tener voto por lo menos se les reconoció su voz para expresar algún tipo de inconformidad a la hora de que la comisión tome alguna decisión con respecto a la planificación de los encuentros deportivos en materia de seguridad, comodidad y convivencia.

Consecuente con lo anterior, los canales de comunicación se hacían cada vez más amplios y los programas y proyectos ejecutados desde la alcaldía junto al apoyo de los programas y proyectos ya existentes elaborados desde las barras populares, comenzaría a reconstruir los lazos prácticamente inexistentes entre la institucionalidad y las barras populares. A pesar de un comienzo problemático sobre el objetivo de mitigar la violencia en el fútbol en donde la barra visitante tenía prohibida su entrada, la administración municipal de Medellín logró ver en el fútbol una excusa para llegar a transformar esa realidad, apostándole a la convivencia y trabajando sobre todo en los barrios marginales de difícil acceso y de donde muchas veces proceden estos jóvenes barristas.

¿Cuál fue la primera acción que hicimos previa al clásico? Cuando las dos hinchadas volvieron, hicimos una marcha. Entonces los hinchas de Nacional antes del clásico salían de una calle que se llama San Juan y en una calle que es Colombia que es una calle que llega al estadio salían los hinchas del Medellín 2 horas antes del partido. O sea, a la misma hora salieron, marcharon, era como para tenerlos reunidos y que cada uno no llegará por su barrio al estadio; como un tema de control de seguridad pero también como un tema de convivencia y de apoyar la fiesta que ellos tienen como hinchas.

Arrancamos, llegamos al estadio y tuvimos el primer clásico, ese día tuvimos peleas dentro del estadio. Una pelea que hubo muy fuerte empezando el partido en una de las tribunas pero la logramos controlar. Y bueno pues la reflexión era: ¿seguimos con esto o paramos o qué? Con estos pelados no se puede. Pero la decisión política fue que a la primera caída no podemos desistir y bueno... En todo ese proceso ya llevamos dos años y medio, llevamos 9 clásicos ya en estos dos años y medio en dónde han estado las dos hinchadas. Hemos venido desarrollando un montón de proyectos alrededor de los barristas y la principal palabra o definición de este proyecto es la confianza. Confianza que nosotros depositamos dentro de las barras populares y sus líderes, y sabemos que hay liderazgos positivos, pues porque sabemos que ahí los pelados canalizan energías

que no pueden canalizar o los pelados llegan muchas veces a la barra a encontrar una familia que no encuentran en sus casas.²⁶

Lo expuesto anteriormente por parte de Mateo Escobar, funcionario de la Secretaría de Seguridad y Convivencia a cargo del programa de las barras, demuestra como los procesos requieren acompañamiento para que la política alcance sus objetivos. Gracias al trabajo en conjunto con los líderes de las barras que desde la prohibición de la entrada de hinchadas visitantes en el 2015, se veía remota la posibilidad de poder vivir una fiesta con tolerancia y respeto a la diferencia, dos años y medio después, el retorno de los clásicos y la admisión de barras de otras regiones al estadio Atanasio Girardot sin violencia es una realidad cada vez más plausible, al igual que el retorno de la familia al estadio que anhelaba disfrutar de un espectáculo deportivo en paz. A medida que las barras populares fueron tomando espacio como movimientos sociales, estos fueron sujetos de un proceso de visibilización e invisibilización. Por un lado, solo fueron visibles al momento de ser señalados por parte de los medio de comunicación como una partida de desadaptados que solo buscaban generar desorden. Este proceso –sin desconocer desde luego la violencia– obligó al barrista a cargar con un estigma que de alguna forma invisibilizó el trabajo cultural y social que se venía realizando a comienzos del presente siglo.

La RXN al igual que LDS fungen como espacios de integración social que en vez de desconocer el contexto de violencia, delincuencia, policonsumo, marginalidad etc., que existe en la ciudad de Medellín (al igual que en todas las ciudades del país), decidieron aprovechar las pasión que los une para aportar al fragmentado tejido social de una ciudad afligida por el narcotráfico, guerras urbanas por el control de los territorios (fronteras invisibles), reclutamientos forzosos y falta de oportunidades laborales. Raúl por ejemplo, líder hace más de 20 años de LDS comenta lo siguiente: “nosotros creemos que tenemos una fuerza y un potencial muy fuerte como grupo que es lo que nos da la barra, e intentamos que ese potencial y esa fuerza la podamos canalizar para el beneficio de la gente que integra la barra, que son los mismos que viven en los barrios”²⁷.

²⁶ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

²⁷ Raúl, Líder de LDS, en conversación con el autor, Abril 14/2018.

Esta barra, la cual representa los colores del equipo Atlético Nacional, desde 1999 viene con un marcado compromiso social el cual se enmarca en el desarrollo de diversos proyectos en distintos ámbitos relacionados con lo social, cultural, recreativo, educativo y productivo, destacándose eventos como la “Navidad Verdolaga” en donde cada diciembre se reúne obsequios para los niños más desfavorecidos de las comunas.

Dentro del ámbito cultural y educativo se resalta uno de los programas más icónicos que maneja la barra, denominado: “Con la Pelota en la Cabeza”. Se trata de un concurso “que se realiza desde el año 2006, en donde se recogen expresiones artísticas y creaciones de la ciudad en torno al fútbol y su relación con la literatura (escritos), pintura, dibujo, imagen, fotografía, música (canciones y producción discográfica) y cómics (de ámbito latinoamericano)” (Prieto 2017, 7). Este concurso, que por cierto lleva 15 ediciones hasta la actualidad recibiendo más de 4000 propuestas artísticas, intenta rescatar “diferentes reflexiones y vivencias a través de textos narrativos e ilustraciones, que dibujan la realidad de la ciudad y la sociedad en relación con el fútbol” (Prieto 2017, 6). Gracias al trabajo comprometido de LDS junto al apoyo de la institucionalidad tanto municipal como departamental, el producto de este concurso en 11 años de existencia, ha dejado como saldo la publicación de 10 libros, dos discos compactos y miles de folletos; con la particularidad de que su distribución es de tránsito libre o gratuita (Prieto 2017).

“Con la Pelota en la Cabeza” ha logrado traspasar las barreras de lo municipal para alcanzar un impacto a nivel departamental. Con la ayuda de la gobernación de Antioquia en 2013, aprovechando la diversidad de perfiles profesionales que también componen las barras (psicólogos, ingenieros, abogados, comunicadores, sociólogos, etc.), “se realizaron 120 charlas en instituciones educativas de carácter público en los municipios de Marinilla, El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, San Vicente de Ferre, Amagá, Andes, Santa Rosa, Entrerriós, Chigorodó, Carepa y Necoclí, con una duración de una hora, aproximadamente” (Los Del Sur 2013, 9), abordando distintas temáticas relacionadas al fútbol, su historia, la cultural, barrismo popular y el respeto por la vida y la diferencia.

En cuanto al tema de emprendimientos productivos, LDS, bajo un enfoque de dignificación del ser humano a través de un trabajo decente que en cierta medida mejore las condiciones

materiales de vida de los miembros de la barra que no poseen oportunidades laborales, crearon una empresa de producción logística y audiovisual llamada “AN logística”, la cual funciona dentro de la sede social de la barra sostenida con recursos propios y donde además cuentan con un servicio público de biblioteca sobre fútbol. “Con esta empresa que recoge la experiencia de 8 años de trabajo en logística de partidos de Atlético Nacional dentro del Estadio Atanasio Girardot y otros eventos grandes de la ciudad se le genera empleo a más de 300 integrantes de la barra” (Los Del Sur 2017, 11).

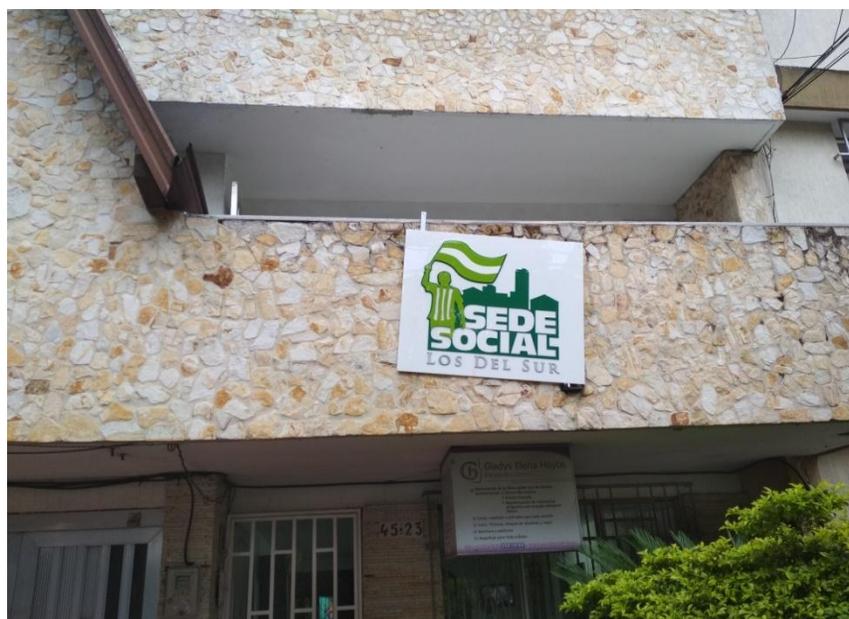


Foto 3.6. Sede social LDS. Fuente: Trabajo de campo



Foto 3.7. AN Producciones. Fuente: Trabajo de campo

Por otro lado, la barra cuenta con una tienda barrista la cual no solo genera empleo para los miembros de la barra sino que además, logran capitalizar recursos para la financiar la fiesta que se vive en el estadio (instrumentos, extintores, tiras, banderas, bengalas, lugar de almacenamiento de los trapos, etc.).

Por su parte, la RXN de la misma forma que LDS, recolectan en diciembre juguetes para los niños de las comunas más desfavorecidas con el programa llamado “Navidad Al ritmo de La Murga” y además cuentan con una tienda barrista. Curiosamente dichas tiendas se encuentra en el mismo centro comercial siendo un espacio de tolerancia y respeto. Además, ambas barras cuentan con un club deportivo. En el caso de la RXN, “Violo” líder de la barra y director de la escuela deportiva comenta acerca del proceso del programa,

(...) el club deportivo es uno de los procesos sociales más antiguos de la barra. El club lleva de fundación cerca de 15 años más o menos, pero digámoslo ya con esta proyección social llevamos 10 años, donde tratamos de beneficiar a los niños de bajos recursos, de los barrios más vulnerables, de llevarlos pues, para que tengan una instrucción deportiva y tengan la oportunidad de participar en torneos como la Pony fútbol, la liga antioqueña, torneos de inter comunas que son armados por el INDER.

Tenemos en este momento cerca de 120 niños en la escuelita, en los que ningún niño tiene que pagar nada por estar dentro el club de nosotros, es 100% un trabajo social. A los niños se les da desde el uniforme hasta la instrucción deportiva, inscripción a los torneos y digamos transporte cada 8 días cuando toca salir del barrio de influencia, que toque ir a otros barrios de la ciudad para participar en los diferentes torneos.²⁸



Figura 3.8. Tienda barrista LDS. Fuente: Trabajo de campo

²⁸ Violo, Líder de la RXN, en conversación con el autor, abril 28/2018.



Foto 3.9. Tienda Barrista RXN. Fuente: Trabajo de campo

En la parte cultural, la música es un factor determinante para las barras. La RXN junto al apoyo de la Universidad de Antioquia logró consolidar escuelas para la formación musical de los integrantes de la barra. Posteriormente esos primeros graduados ahora son los maestros de las siguientes generaciones que desean ser parte de la fiesta en las tribunas a través del aprendizaje de un instrumento musical.

Para nosotros es muy importante por ejemplo el proyecto de aguante musical Qué es la capacitación musical y cultural de la misma instrumental de la barra, hemos avanzado muchísimo en eso ya que hoy en día los profesores de la murga son los mismos integrantes de la murga. Cuando el proceso comenzó eran los profesores de la de Antioquia ya hoy en día los profesores son los mismos integrantes de la murga que se capacitarán musicalmente ya tienen la capacidad de enseñar.²⁹

Al percatarse de la existencia de dichos procesos, la alcaldía decidió apoyarlos e incentivar nuevas iniciativas para trabajar en conjunto, como el caso de la fusión musical entre la banda de

²⁹ Xuxio, Líder de la RXN, en conversación con el autor, Abril 28/2018.

la RXN (La Murga del Indigente), la banda de Los Del Sur (LDS) y la sinfónica de la Universidad de Antioquia.

Juntamos las dos instrumentales, La Murga del Indigente de la reexistencia y La Banda de Los Del Sur y con la banda sinfónica de la Universidad Antioquia. Hicimos un ensamble donde les tocaba ensayar los martes; los llevamos pues a una escuela de música. Todo el mundo decía: “qué van hacer esos tambores con esa bulla y con una banda sinfónica de una universidad”. El ensamble era difícil porque los músicos de la Banda son señores, profesionales y ellos eran empíricos. Pero dentro de las ganas de construir ese lenguaje construimos pues ahí una realidad muy bonita y bueno ese proceso duró 6 meses, ellos al principio decían “yo no toco con este ni por el hiju madre” Pero bueno... hubo ahí como varias reflexiones que nosotros pues con el equipo de cultura del fútbol empezamos fue acompañarlos, acercarlos y realizamos 4 conciertos para la ciudad en diferentes puntos uno de ellos previo clásico, entonces la gente ya como que empezó a decir: “si estos pelados si pueden por qué nosotros no podemos convivir”, porque ya la violencia en el fútbol no es sólo de los barristas sino del hincha del común.³⁰

Con la confianza depositada en los barristas y los significativos avances en materia de seguridad y convivencia en el fútbol, las estrategias para seguir con dicho avance no paraban. En el último clásico del primer semestre del 2018, inspirados en el Guinness Record del partido de fútbol más largo de la historia jugado en Argentina, decidieron que para este clásico jugar un partido de 24 horas entre hinchas de Nacional y Medellín vinculando a los sectores de la sociedad civil, administración municipal y las barras.

Nosotros aplicamos hacerlo 24 horas entre hinchas del Nacional e hinchas del Medellín. Sentamos a todos los actores con los que nos sentamos. Las barras populares les dijimos que vamos hacer el clásico más largo de la historia, les contamos a los equipos, les gustó mucho se vincularon y conseguimos los 48 equipos, antes se nos quedó un montón de gente por fuera que quería participar. Llevamos actores como por ejemplo taxistas, vinculamos a mujeres, escuelas de niñas, las escuelas deportivas que ellos tienen, vinculamos a la policía, a la personería, a gente de la municipalidad pues la alcaldía el alcalde jugó el primer partido. Cada hora iban cambiando los

³⁰ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

equipos, tuvimos 726 personas incluidas los más locos para que jugarán y alentarán por su equipo, cada uno era metido en la película de “Yo quiero alguna vez defender la camiseta del equipo por la que voy y grito”. Sacamos unas camisetas con el logo de cultura del fútbol y tenían un número del 1 al 400 nacional y del 1 al 400 Medellín, el tiempo nunca paró, los partidos seguían derecho y tuvimos un resultado global del partido. Fue una actividad muy fructífera porque al otro día todo mundo hablo de eso y ha sido el clásico más lindo que ha salido, pero la misma reflexión es: Mientras más los juntemos y mientras más se puedan ver, y mientras más normalicemos las conductas, menos riesgo tenemos nosotros como administración cuando pasa un clásico de estresarse de que no vaya a pasar algo malo. Creo que lo estamos haciendo bien y aún falta mucho por hacer, falta faltan cosas por pulir, falta cada vez ser más coherentes con el mensaje.³¹



Foto 3.10. “El clásico más largo de la historia”. Fuente: Trabajo de campo

Los resultados de este esfuerzo mancomunado ciertamente han dado sus frutos. En el 2015 cuando los clásicos se vivían con una sola hinchada, el promedio de asistencia de espectadores la estadio fue de 28.000, registrando un promedio de 35 personas retenidas por partido, al igual que

³¹ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

un promedio de 24 armas blancas y la incautación de 45 porciones de droga.³² En el 2016 luego de incluir el tema del barrismo en el plan de desarrollo de la ciudad, se jugaron 4 clásicos con las dos hinchadas presentes. El promedio de asistencia se elevó a 32.000, el promedio de personas retenidas se redujo a 28, las armas blancas a 14 y las porciones de droga a 26.³³ En 2017 la confianza de la sociedad seguía en aumento, los clásicos continuaron con las dos hinchadas, el promedio de espectadores llegó a los 36.000, el promedio de retenidos seguía a la baja con 17, al igual que las armas blancas con 11 y las porciones de droga con 17.³⁴ En lo que va corrido del año 2018 el número de espectadores alcanzó un promedio de 41.856 espectadores, sin mencionar que el número de riñas se ha reducido a cero, aumentando la tolerancia entre barristas.³⁵

Por la tribuna Norte se hace la hinchada del Medellín y por la tribuna sur se hace la hinchada de nacional. Un hincha de nacional jamás podía pasar en un clásico por Norte, lo cascaban, le quitaba la camiseta, bueno... eso era una problemática, por sur no podían pasar los hinchas del Medellín. Uno muchas veces por las tiendas alrededor no podía ver hinchas sentados juntos y el último clásico era impresionante en todas las mesas ver hinchas del nacional hinchas del Medellín sentados y bueno se ha mejorado mucho en el sector.³⁶

Con la motivación de los resultados obtenidos, las barras de la ciudad junto con el concejo municipal en cabeza del concejal Daniel Carvalho, decidieron pensarse una política pública local para que se siga consolidando el barrismo social con una clara asignación de recursos y responsables directos de su implementación, y sobre todo, que se mantenga en el tiempo sin importar el cambio de administración municipal. Esta iniciativa fue denominada como “Cultura del Fútbol”.

El proyecto busca por medio de los hinchas llegar a todos los territorios, fortalecer el liderazgo en las barras, adelantar un proceso de memoria histórica, insistir en temas de cultura no sólo desde el

³² Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

³³ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

³⁴ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

³⁵ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

³⁶ Matero Escobar, Secretaría de seguridad y convivencia (alcaldía de Medellín), en conversación con el autor, Abril 20/2018

área de la seguridad como lo analizan las demás ciudades del país sino con un enfoque diferente. Para 2018 el proyecto contará con alrededor de 800 millones de pesos (Minuto 30 2017).

6.2 Gobernanza consultiva: barras populares de Cali

Si bien el concepto como tal de barrismo social fue acuñado por primera vez por integrantes del Barón Rojo, eso no quiere decir que desde antes, las barras a nivel nacional no trabajaran un componente social. Pese a los esfuerzos de las barras populares y el trabajo social que se viene realizando desde la policía en cabeza del Intendente Rubén Valencia, la falta del establecimiento de un programa, junto a una voluntad política exigua por parte de la administración local, no permite el avance del objetivo de convivencia contemplado en el Plan Decenal.

Ejemplos como el programa “Fiesta por la vida en los estadios” ejecutado en el 2006, estuvo dirigido hacia la vinculación de jóvenes barristas del BRS y el FRV de los estratos socioeconómicos más bajos de la ciudad, en el desarrollo de proyectos productivos, culturales y deportivos. Este programa contó con el apoyo de la administración Municipal y la Agencia de cooperación internacional OIM, beneficiando a 250 jóvenes de manera indirecta y 4.500 de forma indirecta (Garcés 2013).

El objetivo del programa consistía en fortalecer el “Barrismo social como alternativa de Convivencia y Participación Juvenil para prevenir la vinculación de los jóvenes a dinámicas de violencia e inserción a los Grupos Armados Ilegales” (Garcés 2013). Para ello, se plantearon cinco estrategias:

Formación activa y pedagógica en el tratamiento de conflictos para Mediadores de fútbol.

Comunicación, Promoción y difusión participativa del proceso barras. Apoyo y acompañamiento en la formulación y ejecución de iniciativas socio productivas y culturales de los y las jóvenes de las barras. Acompañamiento gestión y coordinación interinstitucional de ofertas institucionales para barras. Sistematización análisis y evaluación del proceso (Garcés 2013).

Dichas estrategias sirvieron de sustento para el apoyo a la formación y producción musical de las Barras, la formación de los mediadores de paz, la integración de los distintos barristas a través de la realización de 4 eventos culturales para la generación de espacios de convivencia, dotación de

instrumentos, capacitaciones en manejo de instrumentos musicales y técnica vocal, iniciativas de emprendimiento por medio de producción gráfica como los estampados y un proyecto entre las barras populares y la Secretaria de Cultura y Turismo de Cali para volver la pasión por el fútbol, una excusa que fomente el turismo en la ciudad y que sean los mismo barristas los que presten ese servicio (Garcés 2013). Sin embargo, la falta de interés por parte de la alcaldía, sería un escollo que no permitió la continuidad de dicho programa, tal y como lo afirma el Intendente Valencia,

Como tal hubo un programa del 2005 al 2007 que se llamaba “fiestas por la paz y la vida en los estadios”, teníamos un buen apoyo de la OIM, pero pues eso lo dejaron caer. De alcaldía en alcaldía no existe como un programa ya establecido como el de Bogotá o el de Medellín, existe como voluntades políticas en el tema Cali, pero a nivel nacional hay ciudades que han liderado programas ya establecidos para el tema de barras.³⁷

A pesar de la experiencia positiva del programa, en el periodo administrativo siguiente (2008-2011) “los proyectos y trabajos con jóvenes de barras en la ciudad de Cali por parte de administración Municipal fueron suspendidos” (Garcés 2013). Sin embargo, el compromiso de las barras populares de Cali con el desarrollo del Barrismo Social continuaría. En el 2012 impulsarían nuevamente los acercamientos con el Estado, que por medio de la Secretaría de Cultura y Turismo y el Ministerio de Cultura, lograron retomar las relaciones entre la institucionalidad y los barristas, comprometiéndose a respaldar el Barrismo Social, dando como resultado la construcción de un programa el cual tendría como objetivo, “potencializar las barras de fútbol en espacios para la promoción de cultura, llamado “Carnaval de difusión cultural y caleñidad”” (Garcés 2013).

El diseño de este programa mantiene la esencia del anterior, pretendiendo fortalecer las orquestas barristas, difundir la cultura del respeto y fortalecer el imaginario identitario de Barrismo social en las instituciones educativas de la ciudad. Para alcanzar dicho objetivo, se plantearon desarrollar en la ciudad talleres musicales, de historia, resolución de conflictos, instrumentos para

³⁷ Rubén Valencia, Intendente de la Policía Nacional de Colombia a cargo del manejo de las barras en la ciudad de Cali, en conversación con el autor, Febrero 21/2018.

el diseño de políticas públicas, identidades, culturas urbanas y movimientos sociales (Garcés 2013).

Nuevamente el proyecto se estancó y en la actualidad, los espacios que brinda la institucionalidad, no pasan de ser mínimos esfuerzos, mientras que la violencia se sigue manifestando; pero las barras populares de la mano de la academia y la policía en cabeza del Intendente Valencia le siguen apostando al Barrismo Social como enfoque de prevención y no de coerción. Para ello, el fomento de valores positivos en las escuelas de barrismo es un elemento de sumo valor, no solo para enfrentar la violencia asociada al fútbol, sino para ayudar a la reconstrucción del tejido social.

Una buena estrategia son las escuelas culturales de barrismo. Nosotros aquí, lo aplicamos en unos proyectos que tuvimos que era ir con líderes del América y del Cali juntos, a dar una charla de qué era la barra del América y qué era la barra del Cali. Un niño ve eso, y el niño dice: “¡uy! Pero si los líderes son amigos, nosotros por qué vamos a venir a la barra a odiar”. Si me entiendes, por qué vamos a ir a irrespetar al otro y vamos a ser intolerantes. Si los líderes son tolerantes, por qué nosotros no lo podemos ser. O sea, es trabajar estrategias como esas, que realmente empiecen a cambiar el chip. El chip de una barra es: “yo voy hacer importante en la barra a medida que voy cometiendo actos delictivos, o actos violentos, o cometo hurtos del tema de trapos”, de este tipo de cosas que pueden tener digamos, las prácticas culturales de barras, de que roben trapos, que roben banderas. Entonces el pelado, si le damos importancia con un puñal, si le damos importancia con un robo y una bandera, la barra va seguir siendo violenta y no va a respetar la diferencia, en cambio nosotros, si implantamos un modelo de barrismo social como es el que presenta la ley y si le damos a los pilares del barrismo social importancia y trasfondo, vamos a lograr que el pelado sea reconocido como líder social dentro de su barra y los otros quieran seguir su ejemplo, más no seguir el ejemplo violento.³⁸

Los casos estudiados de Cali y Medellín evidencian que el fenómeno del barrismo, es mucho más que un problema de seguridad. El barrismo se ha constituido, como una herramienta de carácter sociocultural y productivo, que ha impactado de manera positiva específicamente a los jóvenes. El fanatismo que ha llevado a la organización de las barras, propende espacios de integración,

³⁸ Rubén Valencia, Intendente de la Policía Nacional de Colombia a cargo del manejo de las barras en la ciudad de Cali, en conversación con el autor, Febrero 21/2018.

emprendimientos y aptitudes artísticas, las cuales se ven potenciadas y visibilizadas, al contar con el respaldo tanto del Estado como por entes privados. El apoyo al desarrollo del Barrismo Social promueve un enfoque distinto para alcanzar el objetivo de la seguridad sin recurrir a la represión.

Tabla 10. Diseño del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol

Objetivos de política	Combinación de instrumentos	
	Consistente	Inconsistente
Coherente	Óptimo Medellín	Inefectivo
Incoherente	Mal dirigido	Fallido Cali

Fuente: Howlett y Rayner (2007)

A pesar de que en ambos casos se puedan identificar diversos esfuerzos por tratar de cumplir el objetivo de promover la cultura de la no violencia en el fútbol, el trabajo mancomunado entre actores estatales y no estatales en la ciudad de Medellín, que por demás debe ser continuo y coordinado y no coyuntural y esporádico, ha demostrado su efectividad frente al proceso de promover la cultura de la no violencia.

Conclusiones

El fútbol tal y como lo ha demostrado a lo largo de su historia, “no es un mero juego que empieza y termina en la cancha; sino que se traslada a otros espacios de la vida: trabajo, hogar, lugar de estudio, reuniones, entre otras” (Pontón y Pontón 2006, 75). La pasión que se desborda por este deporte ha llegado a constituirse como un estilo de vida, e incluso como una forma de ganarse la vida. Las barras populares son el reflejo de procesos urbanos que han visto en el desarrollo del fútbol, un espacio para la integración, convivencia e identidad, dando como resultado, el diseño de un sistema cultural basado en la pasión, música y colores. Sin embargo, se debe reconocer que la constitución del barrismo al interior de las ciudades, ha generado un fenómeno de inseguridad urbana que tiene sus raíces, en los contextos de violencia y marginalidad de donde provienen algunos de los miembros adscritos a una barra popular.

Cabe la pena recordar que el fútbol representa un escenario de enfrentamientos, tensiones y ansiedades que se transmiten a las tribunas. Esos sentimientos que alteran el estado de conciencia de los espectadores, genera un ambiente inflamable en donde una pequeña chispa como una injusticia arbitral o algún tipo de insulto al rival, etc. puede encender la violencia.

Es preciso mencionar, que la violencia en el fútbol no es algo propio de hooligans, ultras o barrista. Las expresiones de violencia que se presentan en los partidos provienen de todos los actores involucrados que van desde los jugadores, cuerpo técnico, dirigentes deportivos hasta los aficionados que no hacen parte de las barras. No obstante, no se puede negar que los hechos más notorios de este flagelo han sido perpetrados por los fanáticos más fervientes del fútbol, traduciéndose en un problema público que el Estado debe atender.

Tragedias europeas como las de Heysel, Bradford y Hillsborough evidenciaron la magnitud de un problema en términos de seguridad tanto estructural de los escenarios deportivos como de enfrentamientos entre aficionados. De esta manera, el informe Taylor se convertiría en el referente a nivel internacional, para el establecimiento de un paquete de medidas que serían adoptadas por los diversos países europeos en donde el fútbol se transformaba en un medio para desatar hechos de violencia.

Ese paquete de medidas implementadas con el principal fin de proteger el negocio privado del fútbol, se desarrollaría en un contexto abundante de recursos proveniente de las ligas más importantes de Europa, las cuales albergan a los clubes con mayores presupuestos que utilizan para capitalizar a los mejores jugadores del mundo, y de esta manera, nutrir el espectáculo deportivo. Pese a la transformación del fútbol en un negocio-espectáculo, la pasión por este deporte demuestra que su esencia popular no se pierde y que algunos aficionados intentan romper esquemas de segregación y marginación.

Las políticas implementadas en el contexto europeo gracias a las recomendaciones del informe Taylor, evidenciaron una crisis de convivencia social. Las medidas adoptadas trasladaron los actos de violencia a las calles, bares y barrios. Los Estados más allá de intentar comprender el accionar de los hooligans o ultras, se preocuparon por resguardar la rentabilidad de un negocio global. Solo casos como el de Alemania y Bélgica, decidieron adoptar un enfoque distinto al incluir a los ultras más problemáticos en proyectos sociopedagógicos y productivos, como parte de una alianza público-privada entre los gobiernos con los respectivos clubes deportivos que componen sus ligas de fútbol profesional.

Por otro lado, el caso latinoamericano es mucho más complejo de observar. A parte de la diferencia abismal de recursos económicos entre las ligas europeas con respecto a las latinas; la corrupción, la conformación de estructuras criminales y el hecho de que algunos clubes deportivos juegan en escenarios públicos, son situaciones que dificultan la tarea de diseñar políticas públicas que tenga como objetivos erradicar la violencia que se expresa en la sociedad cuando el fútbol es la causa.

Los casos más críticos del cono sur americano como Argentina y Brasil, demuestran lo complicado del fenómeno. Las denominadas “barras bravas” así como “las torcidas”, son agrupaciones sociales que se han visto permeadas por componentes contextuales de criminalidad, marginalidad y corrupción, sin mencionar los factores psicológicos y sociológicos propios de un deporte como el fútbol, asociados a la identidad y el poder. Este cumulo de elementos, es la suma de un fenómeno multidimensional, cuyas medidas implementadas para intervenirlo, obedecen a una lógica coercitiva que ha fracasado en el intento de mitigar la violencia en el fútbol.

El espíritu del informe Taylor aún sigue vivo en las decisiones que toman los gobiernos para salvaguardar el espectáculo deportivo. El mundial de 2014 celebrado en Brasil fue el ejemplo perfecto de la aplicación de una serie de medidas sin tener en cuenta el contexto. La intervención de dichas medidas inclusive terminan por afectar las leyes de los países anfitriones, empero, la pasión por el fútbol impulsa a la movilización y organización de las torcidas cuando sienten vulnerados sus derechos. Las torcidas han dado un paso importante en términos de organización a nivel del cono sur. Estas, a pesar de las dificultades y antagonismos que manejan entre sí, han entendido que la única manera para que se respete y se reconozca su cultura, es trabajar juntos más allá de las diferencias, definiendo unos objetivos en común. De igual manera, el Estado brasileño ha venido adelantando acercamientos con la organización nacional de torcidas (Anatorg) para trabajar de manera conjunta y así buscar salidas a la violencia y atender las necesidades de la torcidas, sin embargo, la inestabilidad política del país no ha permitido que el proceso avance.

La violencia propiciada por la pasión del fútbol, iniciada en Inglaterra y exportada desde Argentina hacia todo el cono sur del continente americano, es un flagelo que cada vez se ha ido incrementando, dejando a su paso, constantes alteraciones de orden público, daños a la integridad personal así como a infraestructuras públicas y privadas, hasta lamentar hechos en donde se pierde la vida. En Colombia, las barras populares están trabajando por cambiar el estigma que llevan por vivir una pasión hacia un equipo. Precisamente el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol (PDSCCF) es el resultado tal y como ocurrió en Brasil, de unirse para perseguir objetivos en común; trabajando de manera mancomunada con el Estado, para tratar de hacer entender que el barrismo como forma de vida, puede ayudar a la reconstrucción de un frágil tejido social golpeado por una historia de violencia estructural, corrupción y pobreza pero al mismo tiempo de resiliencia.

Si bien, a lo largo del texto se pudo identificar para ambos casos distintos niveles de participación, Medellín ha demostrado un manejo efectivo en términos de implementación de la política. Este municipio se la ha jugado fuertemente por un trabajo articulado con las barras de la ciudad para el desarrollo y apoyo de programas y proyectos socioculturales y económicos, en donde los barristas puedan vincularse en la toma de decisiones que enlacen, especialmente a los

jóvenes provenientes de contextos marginados, para avanzar hacia una cultura de la no violencia en el fútbol bajo la lógica de lo que ellos mismos han denominado como Barrismo Social. Por su parte, en Cali, a pesar de que se pueden registrar intentos de trabajo asociado entre diferentes entidades públicas y los mismos barristas, no pasa de ser un trabajo de carácter consultivo. La política en Cali ha reforzado el componente de seguridad a través de un esquema en términos foucaultianos de vigilar y castigar, mientras que el factor de convivencia experimenta dificultades por una falta de voluntad política que impide el desarrollo de programas y sobretodo, la continuidad como factor necesario para consolidar un trabajo que permita desarrollar el barrismo social en la ciudad.

Por otro lado, el diseño del Plan Decenal de Seguridad Comodidad, y Convivencia en el fútbol (PDSCCF), presenta una serie de falencias en cuanto a su implementación. Entre las falencias se puede identificar que, instrumentos como el de tesoro y organización están presentando inconsistencias frente a la tarea de cumplir los objetivos de la política. Los recursos destinados para la política han sido limitados por parte del gobierno nacional, recayendo la responsabilidad en los municipios, con la particularidad que en el caso de Cali, se han destinado en su gran mayoría hacia el plano de la seguridad (cámaras, biométricos, detectores de metales, etc.), mientras que en Medellín junto al tema de seguridad, le han apostado al apoyo del Barrismo Social. Por parte de los instrumentos de organización, el caso de la Defensoría del Aficionado, ha resultado ser una herramienta inefectiva debido a que los barristas sienten desconfianza y prefieren callar ante una posible represalia. Sin embargo, la inconsistencia de este instrumento, se hace más notorio en el caso de Cali en donde se evidencia una falta de desarrollo de programas, mientras que en Medellín se aprobó la política pública local para el barrismo denominada “Cultura del Fútbol”, la cual garantiza el desarrollo del Barrismo Social y sobretodo su continuidad en el tiempo independientemente del cambio de administración municipal.

Las barras de las ciudades de Cali y Medellín reflejan el valor de la inclusión de los actores no estatales en el diseño de políticas. Sin embargo, el grado de efectividad de la misma, requiere de un tipo de participación en la cual, los actores tanto estatales como no estatales, se puedan relacionar de una manera interactiva, es decir, garantizar el fortalecimiento de barras populares, reconocerlas como movimiento sociales y realizar procesos acompañamiento a sus programas y

proyectos, así como su integración a las iniciativas promovidas desde la institucionalidad. Pese a que Medellín evidenció un modo de co-gobernanza a través de un tipo de participación interactiva, el diseño óptimo de la política, depende inicialmente de la voluntad política de la institucionalidad ya sea municipal o nacional, de querer implementar la política.

Para finalizar, los casos tratados en este estudio, dan cuenta de los retos y dificultades que presenta el intentar explicar el tratamiento de un problema público como lo es la violencia generada a partir del fútbol por parte del Estado. A partir de lo anterior, las teorías utilizadas dirigen el rumbo del análisis hacia el entendimiento del por qué la implementación de una política (en este caso del PDSCCF) no presenta los resultados que se esperan. A pesar de que el modelo anidado de Howlett muestra un marco analítico que permite desmenuzar los elementos que componen una política para alcanzar sus objetivos, este tipo de modelos deja de lado el tratamiento de elementos subjetivos tales como el tema de la voluntad política. Elemento que sería de gran utilidad profundizar para continuar con el avance de los estudios relacionados con falla de políticas. Por otro lado, casos como estos en donde el diseño de políticas incluye a los actores no estatales, la participación no se deben remitir al hecho de convocar, consultar o de interactuar de forma coordinada y con un amplio sentido de colaboración, sino también, a la dificultad que implica mantener dichas forma de trabajo asociado en el tiempo sometidas a un cambio de administración pública.

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2009. "Gobernanza y gestión pública". México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2009. "Marco para el análisis de las políticas públicas". En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, editado por Miguel Ángel Porrúa 11- 31. México, D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Alabarces, P.; Garriga, J. y Moreira, M. 2008. El aguante y las hinchadas argentinas. Una relación violenta. *Horizontes Antropológicos 14* (30). 113-136.
- Araujo, Fernando. 1995. *Pena Máxima: juicio al fútbol colombiano*. Bogotá: Planeta
- Maurice Armitage, 2017. Panel 2 Seguridad y Convivencia, emitido el 22 de agosto de 2017, Procuraduría General de la Nación, video 7:56, <https://www.youtube.com/watch?v=8hIFtDE3JD0&t=719s>
- Barra Brava. S.f. Historia del movimiento barra brava. En, <https://barrabrava.net/post/historia-del-movimiento-barra-brava/>
- Bougeard-Tournon, Elisabeth. 2014. Un outil d'aide et de mesure pour les ligues et les districts. En, <https://www.fff.fr/articles/details-articles/139393-551308-un-outil-daide-et-de-mesure-pour-les-ligues-et-les-districts>
- Cabrero, Enrique. 2008. "La innovación local en América Latina. Los avances y los retos". En *Innovación local en América Latina*, coordinado por Enrique Cabrero y Andy Carrera, 18-36. México: CIDE.
- Cancio, Miguel. 1999. Sociología de la violencia en el fútbol. Centro de Iniciativas Culturales y Estudios Económicos y Sociales (CICEES). pág. 94-100.
- Castaño, Alonso, Uribe, Nicolás y Restrepo, Sandra. 2014. *Barras Bravas en el futbol, consumo de drogas y violencia*. Medellín: Fundación Universitarias Luis Amigo
- Cerrillo, Agustí. 2005. "La gobernanza hoy: introducción". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 11-35. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Córdova, Andrés. 2015. "Fallo de la implementación de la política pública de la administración de tierras". Tesis de pregrado. Universidad FLACSO-Ecuador.

- Córdova, Marco y Menoscal, Jonathan. 2017. “La incidencia de la gobernanza en el diseño de las políticas de reconstrucción postdesastres. Análisis comparado en América Latina”. Quito: FLACSO.
- Critchley, Simon. 2018. *En qué pensamos cuando pensamos en fútbol*. Editado por Milo Krmpotic. Madrid: Sexto Piso.
- Cuervo, Jorge. 2014. “La implementación de políticas públicas: un problema conceptual y metodológico”. En *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*, editado por Carmen Jimena Holguín 139-164. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- DIMAYOR. S.F. Quiénes somos. En, <http://dimayor.com.co/quienes-somos/>
- DIMAYOR. 2017. Balance positivo de asistentes con carné al pascual. En, <http://dimayor.com.co/balance-positivo-de-asistentes-con-carne-al-pascual/>
- Domínguez, Juan Camilo. 2009. Con Los Del Sur en la cabeza. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Eidelstein, Omar. 2016. “Congreso internacional de lucha contra la violencia en el fútbol”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo*, www.palermo.edu
- El Tiempo. 2015. Ya son 20 años de la caída del Cartel de Cali. En, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15907302>
- Fandos, Isaac. 2016. El nacimiento del hooliganismo. En, <https://www.vavel.com/es/futbol-internacional/2016/06/14/658775-el-nacimiento-del-hooliganismo.html>
- FIFA. 2018. Juego global en crecimiento. En, <http://es.fifa.com/about-fifa/who-we-are/the-game/global-growth.html>
- FIFA. 2018. Asociaciones. En, <http://es.fifa.com/associations/index.html>
- Fontaine, Guillaume. 2015. “El análisis de política públicas. Conceptos, teorías y métodos”. Barcelona: Editorial Antropos.
- Garcés, Felipe. 2013 <Experiencias culturales de las barras populares>. (Documento de trabajo Ministerio de Cultura 2013)
- Garriga Zucal, J. 2015. Violencia en el fútbol y políticas públicas en la Argentina. *Lúdica Pedagógica*, (21), 91-101.

- Gil, Gastón. 2008. "Criminalización, arbitrariedad y doble militancia. La policía y la violencia en el fútbol argentino". *Revista de Estudios Sociales*, (31), 132-145.
- Grindle, Merilee. 2009. "La brecha de implementación". En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, editado por Miguel Ángel Porrúa 53-70. México, D.F: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". Published online: by Springer Science+Business Media.
- Howlett, Michael. 2011. "Designing Public Policies. Principles and instruments". Londres/Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Rayner, Jeremy. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". *Policy and Society* 26 (4): 1-14.
- Jaramillo, Rafael. 2008. "Hacia una historia del fútbol en Colombia". Congreso Esporte na América Latina: atualidade e perspectivas, Curitiba-Brasil 30, 31/10 e 01/11/2008, <http://www.alesde.ufpr.br/encontro/trabalhos/72.pdf>
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, Jan. 2011. "Modelo de Gobernanza Interactiva". <http://governanceanddevelopment.blogspot.com/2011/07/modelo-de-gobernanza-interactiva-de-jan.html>
- La Nación. 2015. Canchas blindadas: habrán 8000 policías. En, <https://www.lanacion.com.ar/1827009-canchas-blindadas-habra-8000-policia>
- La Red 21. 2006. Las muertes en el fútbol uruguayo. En, <http://www.lr21.com.uy/deportes/204948-las-muertes-en-el-futbol-uruguayo>
- Lascoumes y Le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *La hechura de las políticas públicas*, de Aguilar, Luis. México: Miguel Ángel Porrúa. Págs. 79-117.
- Los Del Sur. 2013. "Desarrollo temático del Proyecto. Componente 1 Visitas, talleres y charlas "Fútbol, Arte y Convivencia" en los municipios". En *Con la pelota en la Cabeza*. Editado por Los Del Sur, 8-21. Medellín.

- Los del Sur. 2017. “Los Del Sur, 20 años de trabajo social y popular Nuestro aporte a la convivencia”. En *Con la pelota en la Cabeza*. Editado por Los Del Sur, 10-12. Medellín.
- McConnell, Allan. 2015. “¿What is policy failure? A primer to help navigate the maze”. *Revista Public Policy and Administration* Vol. 30(3–4): 221–242
- Mejía, Juan Felipe. 2013. “Los carteles del narcotráfico en el Fútbol Profesional Colombiano: estructura de oportunidad”. Tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
- Méndez, Ricardo. 2016. “Renovar economías urbanas en crisis: un debate actual sobre la innovación”. *Desenvolvimiento Regional en debate* Vol. 6, N 3: 4-31.
- Ministerio del Interior. 2014. “Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol (2014-2024)”. Editorial Gente Nueva. Bogotá.
- Ministerio de seguridad República de Argentina. 2017. *Tribuna Segura*. En, <https://www.argentina.gob.ar/tribunasegura>
- Ministerio de seguridad República de Argentina. 2018. Boletín Informativo No 18. En, <https://boletin.mseg.gba.gov.ar/index.aspx?idb=JzRs1%2FcYLawCEma7E6M9Sw%3D%3D>
- Minnaert, Anja. 2014. “Presentación”. En *Luchas Urbanas alrededor del Fútbol*. Editado por Fernando Carrión y María José Rodríguez, 4-5. Ecuador.
- Minuto 30. 2017. Desde hoy Medellín cuenta con una Política Pública para la cultura en el fútbol. En, <https://www.minuto30.com/desde-hoy-medellin-cuenta-con-una-politica-publica-para-la-cultura-en-el-futbol/530996/>
- Morlino, Leonardo. 2010. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza editorial.
- Murad, Mauricio. 2013. “Violências e mortes no futebol brasileiro: Reflexões, investigações, proposições”. *Revista Portuguesa de Ciências del Deporte*: 57-72. Portugal.
- Navarro, Clemente. 2004. “Sociedades políticas locales: Democracia local gobernanza multinivel”. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Newman Joshua. 2015. “Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia”. *Revista Public Policy and Administration* Vol. 30(3–4) 342–358
- Ortegón, Juanita y Rodríguez Mónica. 2011. “La mano del narcotráfico en el fútbol colombiano 30 años conviviendo con el enemigo”. Tesis de pregrado, Universidad Pontificia Javeriana.

- Pardey, Harold, Galeano, Juan y Blanco, Andrés. 2001. “La ciudad de los fanáticos”. Tesis de pregrado, Universidad del Valle.
- Parsons, Wayne. 2007. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Pérez, Aníbal. 2009. “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”. Universidad de Pittsburgh.
https://www.researchgate.net/publication/45432615_El_metodo_comparativo_y_el_analisis_de_configuraciones_causales
- Perú 21. 2017. Tragedias en los estadios de fútbol: cuando las barras bravas atacan. En, <https://peru21.pe/deportes/tragedias-estadios-futbol-barras-bravas-atacan-fotos-73087>
- Peters, Guy. 2015. “State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages”. *Public Policy and Administration* Vol, 30(3–4) 261–276
- Pontón, Daniel y Pontón, Carlos. 2006. “Breve historia de las grandes rivalidades del fútbol ecuatoriano”. En *El jugador número 12 fútbol y sociedad*. Editado por Fernando Carrión, 75-109. Ecuador.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. 1998. Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington de frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prieto, Eugenio. 2017. “Prólogo”. En *Con la pelota en la Cabeza*. Editado por Los Del Sur, 6-7. Medellín.
- Przeworski, Adam y Henry Teune. 1982. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, FL: Robert E. Krieger Publishing.
- Quintero, Jorge y Villamarín, Paola. 2013. “Cada 22 días asesinan un hincha”. *El Tiempo*, 27 de Julio de 2018, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-6287053>
- Ramos, Leónidas. 2012. “Método comparado: precisiones y características. *Revista de Ciencia Política*”. *Revista de Ciencia Política* No 16: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art4.php>
- Reis, Heloisa, Tavares, Felipe y Martins, Mariana. 2014. “Situación brasileña en evidencia”. En *Luchas Urbanas alrededor del Fútbol*. Editado por Fernando Carrión y María José Rodríguez, 241-264. Ecuador.

- Restrepo, J. A. y Vargas, J. F. 2006. “El conflicto en Colombia. ¿Quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003)”. IEPRI. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: IEPRI - Editorial Norma.
- Revuelta, Benjamín. 2007. La implementación de las políticas públicas. *Revista Universidad de la Sabana*. No. 16 pág 135-156
- Rexixtenxia Norte, S.F. Historia de la banda Indigente. En, <http://www.rexixtenxianorte.co/index.php/rexixtenxia-norte/historia-de-la-banda-indigente>
- Rexixtenxia Norte, S.F. curiosidades. En, <http://www.rexixtenxianorte.co/index.php/rexixtenxia-norte/preguntas-frecuentes>
- Rexixtenxia Norte, S.F. Quiénes somos. En, <http://www.rexixtenxianorte.co/index.php/rexixtenxia-norte/q>
- Rexixtenxia Norte, S.F. La Murga del Indigente. En, <http://www.rexixtenxianorte.co/index.php/rexixtenxia-norte/grupo-de-trabajo/lmdi>
- Rojas, Lina. 2013. 2013. “Las Barras Bravas como una tribu urbana. Una búsqueda de identidad. Estudio de caso del Barón Rojo Sur y Frente Radical Verde”. Tesis de pregrado, Universidad del Valle.
- Romero, Amílcar. 1985. *Deporte, violencia y política (crónica negra 1958-83)*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Roth, André. 2014. “Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas. En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santillan Mileny. 2004. Criterios Metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal. FLACSO-Ecuador, consultado el 2 de octubre de 2017 en: [http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/652/8/](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/652/8/TFLACSO-04-2004MSN.pdf) TFLACSO-04-2004MSN.pdf
- Salvemos el Fútbol. 2018. Muertes en la historia del fútbol argentino. En, <http://salvemosalfutbol.org/lista-de-victimas-de-incidentes-de-violencia-en-el-futbol/>
- Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, <Medidas en el Estadio Pascual Guerrero para alejar a los violentos del fútbol> (Documento de trabajo alcaldía de Santiago de Cali 2017)
- Segura, Fernando. 2013. Ritualización y mercantilización de la violencia en el fútbol. Elementos comunes y diferencias entre las barras de Argentina y México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.

- Segura, Fernando y Murzi, Diego. 2015. “¿Gestión de la violencia en el fútbol?: Perspectivas críticas sobre Inglaterra y Bélgica”. *Revista de Gestión Pública* Volumen IV, Número 1:65-106.
- Semana. 2013. Las cifras del mal. En, <https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3>
- Teixeira, Rosana da Câmara. 2018. “A Associação Nacional das Torcidas Organizadas do Brasil na arena pública: desafios de um movimento coletivo”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 30: 111-128: <https://dx.doi.org/10.7440/antipoda30.2018.06>
- Zittoun, Philippe. 2015. “Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective”. *Public Policy and Administration*. Vol, 30(3–4) 243–26

Entrevistas

Felipe Garcés (BRS) 2018

Harold Pardey (BRS) 2018

Intendente Rubén Valencia 2018

Mateo Escobar (Secretaria de Seguridad y Convivencia) 2018

Raúl Martínez (LDS) 2018

Xuxio (RXN) 2018

Violo (RXN) 2018