

CARTOGRAFÍA DE LOS DAMNIFICADOS: CONSTRUYENDO UNA TIPOLOGÍA DE VÍCTIMAS PARA EL ENFOQUE NARRATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARTOGRAPHY OF THE VICTIMS: CONSTRUCTING A TYPOLOGY OF VICTIMS FOR THE NARRATIVE POLICY FRAMEWORK

ALEJANDRO M. ESTÉVEZ

Universidad de Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
aestevez2009@gmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza la figura de la víctima como un elemento central en las narrativas de políticas públicas. A partir del enfoque narrativo de políticas públicas, propone una tipología basada en dos ejes analíticos: el alcance de la victimización (individual o colectiva) y el origen del daño (accidental o intencional). De esta matriz surgen cuatro categorías: daño colateral, organización afectada, chivo expiatorio y grupo marginado. La tipología permite comparar casos, identificar patrones narrativos y comprender cómo la victimización opera como mecanismo de legitimación, denuncia o movilización política. A través de un estudio de caso aplicado, el artículo ilustra cómo las narrativas de víctimas estructuran disputas sobre responsabilidad, justicia e intervención estatal. Esta propuesta ofrece un marco conceptual robusto para fortalecer el análisis de narrativas en contextos de alta conflictividad y desigualdad.

Palabras clave: Políticas públicas, Enfoque narrativo de políticas públicas, Víctimas, Contaminación, México.

ABSTRACT

This article analyzes the figure of the victim as a central element within public policy narratives. Drawing upon the Narrative Policy Framework, it proposes a typology based on two analytical axes: the scope of victimization (individual or collective) and the origin of the harm (accidental or intentional). Four categories emerge from this matrix: collateral damage, affected organization, scapegoat, and marginalized group. This typology allows for the comparison of cases, the identification of narrative patterns, and an understanding of how victimization operates as a mechanism for legitimation, denunciation, or political mobilization. Through an applied case study, the article illustrates how victim narratives structure disputes over responsibility, justice, and state intervention. This proposal offers a robust conceptual framework to strengthen narrative analysis in contexts of high conflict and inequality.

Keywords: Public policy, Narrative Policy Framework, Victims, Pollution, Mexico.

INTRODUCCIÓN

Las narrativas de políticas públicas cumplen un papel central en la construcción del sentido político de los problemas, en la definición de responsabilidades y en la identificación de actores afectados. Dentro de estas narrativas, las víctimas constituyen un personaje fundamental, pues su presencia contribuye a legitimar intervenciones, denunciar injusticias o movilizar apoyo ciudadano (Estévez y Páez Arenas 2020). No obstante, en la literatura del enfoque narrativo de políticas públicas (*narrative policy framework*), la figura de la víctima ha recibido menor atención que los héroes, villanos o beneficiarios.

El enfoque narrativo de políticas públicas permite comprender cómo los actores construyen sentido sobre los problemas, organizan la atribución de responsabilidades y legitiman determinadas intervenciones mediante relatos que articulan personajes, causalidades y valores. Las narrativas importan porque no solo describen un conflicto, sino que configuran su inteligibilidad pública: determinan quién puede ser reconocido como víctima legítima, qué daños serán considerados políticamente relevantes y qué respuestas estatales aparecerán como necesarias, suficientes o injustificadas. Desde esta perspectiva, el análisis narrativo ilumina los mecanismos mediante los cuales se disputan significados, se movilizan demandas morales y se estructura la competencia por legitimidad en arenas de alta conflictividad. Así, el enfoque no se limita a registrar discursos, sino que identifica cómo la configuración narrativa de los problemas condiciona la capacidad del Estado para justificar su intervención, responder a expectativas sociales y definir qué actores merecen protección, reparación o atención prioritaria (Shanahan et al. 2011, Jones et al. 2014, Jones et al. 2022, Jones et al. 2024).

Este trabajo busca contribuir a llenar esa brecha mediante la construcción de una tipología de víctimas que permita identificar, describir y comparar las formas de victimización presentes en diferentes conflictos públicos. Para ello, se integra un enfoque multidisciplinario que articula aportes de la filosofía moral (Levinas 1998, Ricœur 2006), la teoría política (Arendt 2004, Fraser 2009), la sociología de la desigualdad (Bourdieu 1998a, Wacquant 2009, Segato 2018), la economía política (Stiglitz 2012, Sen 1999, Piketty 2014), la teoría organizacional (Hirschman 1970, Perrow 1984) y la evaluación de políticas (Vedung 2017). Esta integración permite comprender que la víctima no es únicamente un actor afectado, sino una figura que articula dimensiones éticas, narrativas e institucionales. En específico, se propone una tipología de víctimas para el enfoque narrativo de políticas públicas con el fin de comprender cómo las narrativas configuradas por distintos actores atribuyen daños, responsabilidades y legitimidades en los conflictos públicos. A partir de un enfoque multidisciplinario y de dos ejes analíticos —el origen del daño y el alcance de la afectación— se identifican cuatro formas de victimización que permiten comparar casos, reconocer patrones narrativos y explicar cómo la figura de la víctima opera como un recurso estratégico en disputas de poder, justicia e intervención estatal. La aplicación de esta tipología al caso de la contaminación por plomo en Torreón demuestra su capacidad para ordenar controversias complejas y revelar las dinámicas mediante las cuales la victimización estructura percepciones públicas, moviliza demandas y condiciona la acción del Estado.

El objetivo de este trabajo es doble: ofrecer un instrumento conceptual robusto para analizar la construcción pública de la victimización, y clarificar la función estratégica que desempeña este personaje en la disputa de legitimidades y sentidos. Para mostrar su utilidad empírica, se presenta

un ejemplo aplicado que expone cómo distintas formas de victimización emergen en un conflicto socioambiental latinoamericano.

LA VÍCTIMA COMO FIGURA POLÍTICA, ÉTICA Y ORGANIZACIONAL

El concepto de víctima en políticas públicas no se reduce a un afectado empírico, sino que se configura como una figura analítica y narrativa que conecta daño, legitimidad y responsabilidad. Para construir una tipología útil en el análisis narrativo de políticas públicas, este artículo integra aportes de diversas disciplinas que, en conjunto, permiten comprender: 1) por qué la víctima tiene una centralidad moral y política; 2) cómo se producen patrones estructurales de victimización; 3) qué formas de daño son relevantes para el Estado y el derecho; y 4) cómo se disputan públicamente los significados de quién merece reconocimiento y reparación. Esta convergencia resulta especialmente pertinente para el enfoque narrativo de políticas públicas, donde la víctima opera como personaje narrativo capaz de movilizar empatía, justificar intervención estatal o denunciar injusticias (Shanahan et al. 2011, Jones et al. 2014).

Desde la filosofía, la víctima se entiende como una figura que interpela el orden moral y revela fallas del orden político. En Levinas (1998), la víctima expresa la alteridad que exige responsabilidad: no es solo alguien que sufre, sino alguien cuya exposición obliga a responder éticamente. Esta dimensión aporta un fundamento clave para el análisis narrativo: la víctima no solo describe un daño, sino que activa una demanda moral de reconocimiento.

Arendt (2004), al analizar la violencia política y los totalitarismos, sitúa a la víctima como evidencia del colapso de garantías e instituciones. En esta lectura, la victimización permite comprender la fragilidad de los derechos y la posibilidad de daños sistemáticos cuando el poder se desborda o se banaliza. Ricœur (2006), por su parte, vincula la victimización con memoria y relato: la víctima es un agente crucial en la disputa por el sentido del pasado y por la reconstrucción de identidades colectivas, lo que conecta directamente con la dimensión narrativa que este artículo busca sistematizar.

En América Latina, Dussel (1998) profundiza esta comprensión al situar a la víctima dentro de estructuras históricas de dominación y exclusión. Esta perspectiva introduce una distinción central para la tipología: no toda victimización es episódica; parte de ella es estructural e histórica, producida por desigualdades persistentes y por configuraciones institucionales que distribuyen de forma desigual riesgos y capacidades de protección.

Por su parte, la sociología aporta herramientas para comprender cómo se producen patrones estables de victimización en ciertos grupos y territorios. Bourdieu (1998a) y Wacquant (2009) permiten interpretar a las víctimas como resultado de mecanismos de dominación y de desigualdades que se reproducen institucionalmente. En esa línea, Galtung (1996) aporta el concepto de violencia estructural: formas de daño normalizadas que no dependen de un agresor individual directo, pero generan sufrimiento evitable de manera sistemática.

En contextos latinoamericanos, Segato (2018) subraya la dimensión histórica y social de la victimización de género y de poblaciones subordinadas, mostrando que la víctima puede encarnar desigualdades acumuladas y no meramente accidentes aislados. Fraser (2009) complementa esta lectura al conectar victimización con redistribución y reconocimiento: la

condición de víctima también es un terreno de disputa por visibilidad pública, justicia y legitimidad, lo que anticipa su uso estratégico en arenas políticas y mediáticas.

Asimismo, la sociología de la acción colectiva y de la memoria muestra que las víctimas pueden transformarse en actores políticos. Jelin (2017) ilustra cómo la victimización puede convertirse en agencia mediante demandas de verdad, justicia y reparación, desplazando la idea de víctima como figura pasiva. Auyero (2012), desde el análisis de la violencia cotidiana y la precariedad urbana, permite ampliar el foco hacia formas de victimización asociadas a la ausencia estatal, a desigualdades territoriales y a experiencias recurrentes de desprotección.

Para la ciencia política, la víctima se vincula directamente con legitimidad estatal, construcción de derechos y disputa de agendas públicas. En América Latina, Pécaut (2016) y Jelin (2017) muestran cómo la victimización se vuelve un eje de conflicto político y de interpretación del pasado y del presente: quién es víctima, quién es responsable y qué tipo de reparación corresponde.

En los estudios de justicia transicional, Sikkink (2018a, 2018b) y Roht-Arriaza (2019) destacan que las víctimas no solo son destinatarias de políticas públicas, sino actores que reconfiguran el campo institucional y jurídico, impulsando reformas y creando nuevas obligaciones estatales. Crenzel (2020) refuerza esta idea al mostrar que las disputas por memoria y derechos se organizan alrededor de figuras de víctima, victimario y Estado, lo que resulta especialmente relevante para el enfoque narrativo de políticas públicas: estas categorías operan como personajes que ordenan el relato político y condicionan la legitimidad de las decisiones públicas.

En cuanto al derecho, como disciplina, nos proporciona una definición normativa de la víctima y delimita criterios de daño, justicia y reparación. La Declaración de Naciones Unidas (ONU 1985) establece el marco de derechos de las víctimas, incluyendo verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Ferrajoli (2011) refuerza el enfoque garantista: la víctima es un sujeto de derechos y no un objeto de asistencia, lo que introduce una dimensión institucional y procedimental relevante para el análisis de políticas públicas.

El derecho internacional y penal internacional también reconoce el rol del Estado en prevenir, investigar y reparar, y admite la posibilidad de víctimas colectivas en casos de violaciones masivas o daños comunitarios (Cassese 2005). En este marco, la victimización puede ser individual o colectiva, y su origen puede ser intencional (violación deliberada) o derivado de fallas de protección y responsabilidad estatal, dimensiones que se conectan directamente con los ejes de la tipología propuesta.

Si analizamos ahora a la teoría organizacional como disciplina, nos permite comprender la victimización como efecto de dinámicas internas y externas de instituciones. Hirschman (1970) ofrece un marco para interpretar cómo actores organizacionales reaccionan frente a deterioro, conflicto o pérdida de legitimidad mediante *exit*, *voice*, o *loyalty*, lo cual se vuelve crucial cuando organizaciones (públicas o privadas) intentan representarse como víctimas de reformas, regulaciones o presiones sociales.

La victimización también puede emerger dentro de organizaciones a través de acoso laboral, prácticas abusivas o culturas institucionales disfuncionales. La literatura sobre *mobbing* y

hostigamiento (Leymann 1996, Einarsen et al. 2018) evidencia cómo la victimización puede ser individual y dirigida, pero también sostenida por estructuras organizacionales. Kalleberg (2011) permite ampliar este enfoque hacia transformaciones del empleo y precarización, donde decisiones organizacionales o de mercado generan vulnerabilidades persistentes.

Además, las organizaciones pueden producir daños hacia el exterior mediante negligencia, fallas sistémicas o procesos de alto riesgo. Perrow (1984) aporta el enfoque de accidentes normales: en sistemas complejos, el daño puede ser no intencional pero recurrente, lo cual fundamenta el cuadrante de daño colateral. Por último, la literatura sobre denunciantes internos (*whistleblowers*) muestra que quienes exponen irregularidades pueden convertirse en víctimas de represalias organizacionales (Miceli et al. 2008), reforzando la dimensión de disputa por legitimidad y responsabilidad.

Por otro lado, la ciencia económica, aporta categorías esenciales para interpretar victimización como pérdida de bienestar asociada a externalidades, desigualdad y fallas institucionales. Pigou (1920) permite conceptualizar a las víctimas como quienes soportan costos no compensados (por ejemplo, contaminación), aspecto central para comprender daños colaterales y conflictos socioambientales. Stiglitz (2012) y Piketty (2014) explican cómo desigualdades distributivas persistentes generan victimización estructural en determinados grupos, mientras que Sen (1999) vincula victimización con privación de capacidades y exclusión de oportunidades reales.

En el plano macroeconómico, Krugman (2009) muestra cómo crisis y políticas de austeridad pueden producir daños sociales diferenciados, generando poblaciones afectadas sin responsabilidad directa en la decisión que origina el perjuicio. El enfoque del *public choice*, a su vez, aporta un marco para comprender victimización como resultado de captura regulatoria, búsqueda de rentas y asimetrías de organización política. Buchanan y Tullock (1962), Olson (1965), Krueger (1974), Buchanan (1980) y Niskanen (1971) permiten interpretar cómo mayorías dispersas pueden convertirse en víctimas de políticas diseñadas para beneficiar minorías organizadas o burocracias con incentivos propios.

Y para concluir, la evaluación de políticas públicas aporta un lente específico: identificar víctimas como resultado de efectos adversos o no intencionados. Vedung (2017) enfatiza que toda política produce efectos colaterales, por lo que una evaluación completa debe considerar no solo beneficiarios sino también perjudicados. Rossi et al. (2004) refuerzan esta mirada al subrayar la necesidad de evaluar impactos inesperados y costos distributivos. Esta tradición contribuye directamente a operacionalizar la tipología mediante indicadores, y a comprender por qué el daño colateral y la organización afectada pueden emerger incluso sin intencionalidad explícita.

En conjunto, estas disciplinas muestran que la víctima es simultáneamente un sujeto ético, una categoría social producida por desigualdad, un actor político que disputa legitimidad, un sujeto de derechos con expectativas de reparación, y una figura organizacional afectada por decisiones internas y externas. Esta convergencia fundamenta la utilidad de una tipología basada en dos ejes: 1) el alcance de la victimización (individual o colectiva); y 2) el origen del daño (accidental o intencional). En el marco del enfoque narrativo de políticas públicas, estos ejes permiten sistematizar cómo las narrativas construyen víctimas para movilizar empatía, denunciar

fallas, legitimar intervenciones o desplazar responsabilidades, abriendo paso a la tipología propuesta (Shanahan et al. 2011, Jones et al. 2014, Jones et al. 2022, Jones et al. 2024).

Este análisis jerarquiza explícitamente el lugar que ocupa cada tradición teórica en la construcción del marco conceptual. La filosofía moral aporta los fundamentos éticos; la sociología permite identificar patrones estructurales; el derecho delimita las obligaciones estatales y los criterios normativos; la teoría organizacional explica dinámicas institucionales; y la economía clarifica la distribución desigual de costos y externalidades. Este ordenamiento permite afirmar una postura analítica clara: la victimización es un fenómeno simultáneamente moral, estructural e institucional, cuya interpretación requiere integrar niveles normativos, críticos y analíticos sin subordinarlos entre sí.

¿PARA QUÉ SIRVE CONSTRUIR UNA TIPOLOGÍA DE LAS VÍCTIMAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS?

La victimización narrativa opera como mecanismo de legitimación, denuncia y conflicto. Las víctimas son un recurso político que permite construir urgencias, articular demandas y modelar percepciones públicas sobre justicia e injusticia. Analizar tipologías de víctimas permite comprender cómo ciertos actores manipulan estratégicamente, disputan o resignifican el lugar de la víctima para influir en decisiones institucionales. Estas dinámicas se vuelven especialmente evidentes al observar cómo se expresan en casos concretos, donde las narrativas de victimización estructuran controversias y definen posiciones políticas.

Además, la victimización también opera como un mecanismo de legitimación estatal. En el enfoque narrativo de políticas públicas, la autoridad del Estado depende en parte de su capacidad para reconocer, reparar o prevenir daños. Cuando determinadas narrativas posicionan a grupos o instituciones como víctimas legítimas, el Estado se ve interpelado a intervenir; cuando las desconoce, su legitimidad puede erosionarse. Así, la construcción narrativa de víctimas influye en la evaluación pública de la acción estatal, en las expectativas de protección y en la interpretación de responsabilidades administrativas, técnicas o morales. La victimización no solo moviliza empatía: reconfigura la autoridad del Estado, expresando qué actores merecen protección, qué daños son políticamente relevantes y qué omisiones estatales constituyen injusticias.

A partir del análisis interdisciplinario sobre la naturaleza de las víctimas, es posible consolidar una tipología original basada en los ejes del alcance de la victimización y del origen del daño. Esta tipología constituye una herramienta analítica sólida y pertinente. La diversidad de enfoques revisados no solo respalda la validez conceptual de los cuadrantes propuestos, sino que también demuestra su capacidad para capturar las complejidades de las narrativas de victimización en distintos contextos (Bailey 1994, Giddens 1984, Stone 2002).

Una tipología permite desagregar las múltiples formas de victimización presentes en los conflictos de política pública, clarificando cómo distintos actores son representados como víctimas y qué funciones políticas cumplen esas representaciones. Las narrativas que construyen víctimas desempeñan un papel central en la legitimación estatal: pueden movilizar simpatía, denunciar negligencias, justificar reformas o deslegitimar a actores adversarios.

En este artículo se definen tipos distinguibles de victimización que facilitan la comparación entre casos, la identificación de patrones narrativos y la operacionalización del análisis mediante indicadores concretos, en particular: 1) el origen del daño (intencional, estructural o accidental) y 2) el alcance de la afectación (individual o colectiva).

Esta tipología no solo ordena el análisis, sino que permite iluminar las dinámicas mediante las cuales la victimización incide en la legitimidad, el conflicto y la decisión pública. Para comprender con mayor precisión esta clasificación, resulta necesario detallar las dimensiones conceptuales que la sustentan.

LOS EJES ESTRUCTURANTES

Para asegurar coherencia terminológica, este artículo adopta de manera consistente la categoría de alcance –en lugar de naturaleza– para distinguir entre victimización individual y colectiva. La denominada naturaleza de la victimización es, en rigor, el resultado de la combinación analítica entre el origen del daño (intencional o accidental) y el alcance de la afectación (individual o colectiva). Esta precisión permite ordenar con claridad las categorías empleadas, evitar duplicidades conceptuales y reforzar la consistencia interna del marco analítico.

Para comprender mejor la utilidad y el alcance de la tipología propuesta, resulta indispensable precisar que los dos ejes relevantes son el el origen del daño (accidental o intencional) y el alcance de la victimización (individual o colectiva). Estas dimensiones permiten desglosar y organizar las distintas formas de victimización presentes en narrativas de política pública, evitando ambigüedades terminológicas y asegurando consistencia conceptual en todo el análisis.

Respecto al origen del perjuicio, existen dos ejes: accidental o colateral o intencional o dirigido. El primer eje agrupa los casos en los que los daños se derivan de errores o consecuencias no intencionadas de políticas públicas o decisiones administrativas. Los estudios sobre evaluación de programas subrayan la importancia de considerar estos impactos no deseados para mejorar el diseño de políticas (Rossi et al. 2004).

El eje de origen intencional o dirigido incluye situaciones donde el perjuicio es deliberado, como la represión, la persecución o la discriminación. Este tipo de victimización refleja dinámicas de poder y control, siendo comúnmente analizado en la teoría organizacional y los estudios críticos (Bauman 1989).

El alcance de la victimización puede ser individual o colectivo. El primero se refiere a casos donde la víctima es un sujeto específico, cuya exposición genera visibilidad sobre problemas sistémicos o personales. Este tipo de victimización suele ser central en narrativas que buscan evocar empatía o atención hacia situaciones específicas (Giddens 1984).

La victimización colectiva comprende a grupos o comunidades afectados, que a menudo resultan esenciales para movilizar movimientos sociales o justificar reformas estructurales. Estas narrativas colectivas suelen ser utilizadas para articular demandas de justicia social o reparaciones (Stone 2002).

La integración de los ejes de análisis previamente descritos permite construir una tipología que sintetiza y organiza las múltiples manifestaciones de la victimización. Este enfoque no solo facilita la clasificación de los casos en categorías más claras, sino que también ofrece un marco que conecta la lógica de las narrativas con el origen del perjuicio. Al combinar estas dimensiones, es posible identificar cómo las dinámicas de victimización operan tanto a nivel individual como colectivo, y cómo los contextos de daño accidental o intencional moldean las respuestas sociales y políticas.

A continuación, se presenta la tipología resultante, que articula estas variables clave en un esquema comprensivo.

Tabla 1: Tipología de víctimas en políticas públicas

Victimización	Accidental o colateral	Intencional o dirigida
Individual	Daño colateral	Chivo expiatorio
	Afectación no prevista por la política pública	Responsabilización dirigida a un actor.
	Fallas de diseño, implementación o monitoreo	Construcción de un culpable funcional.
		Simplificación del conflicto
Colectiva	Organización afectada	Grupo marginado
	Instituciones perjudicadas por reformas o regulaciones	Victimización histórica y estructural.
	Redistribución de costos	Desigualdades acumuladas en el tiempo
		Marcos de derechos humanos y justicia social

Fuente: Elaboración propia.

La tipología presentada permite visualizar de manera sintética cómo interactúan los ejes del alcance de la victimización y del origen del daño, estructurando cuatro formas distintivas de construcción narrativa. Esta clasificación no solo facilita la comparación entre casos, sino que ilumina los diferentes mecanismos mediante los cuales se atribuyen responsabilidades, se articulan demandas y se legitiman ciertas interpretaciones del conflicto. A partir de esta matriz, es posible examinar en detalle cada categoría y comprender cómo opera narrativamente en contextos de política pública. En lo que sigue, se desarrollan los cuatro cuadrantes.

El daño colateral se refiere a víctimas afectadas de manera no intencional por decisiones de política pública. Los daños surgen como externalidades negativas (Vedung 2017) o fallas sistémicas (Perrow 1984). Narrativamente, estas víctimas permiten denunciar deficiencias técnicas o administrativas. Algunos indicadores de daño colateral son la ausencia de intencionalidad, la atribución causal a fallas operativas y la presencia de demandas de reparación (Ricoeur 2006).

Por organización afectada se entiende a instituciones públicas, privadas o sociales perjudicadas por regulaciones, incentivos o reformas. Se vincula con la lógica de ganadores y perdedores institucionales (Hirschman 1970). Narrativamente, se utiliza para denunciar exceso regulatorio o pérdida de funciones. Entre los indicadores se pueden mencionar el énfasis en pérdida de capacidad, la responsabilidad estatal y la apelación a legitimidad institucional (Fraser 2009).

El chivo expiatorio corresponde a actores responsabilizados por problemas complejos con el fin de desplazar culpas (Girard 1986, McBeth et al. 2010). Es común en contextos de polarización o crisis. Se puede identificar con indicadores como atribuciones unidireccionales, el silenciamiento de causas estructurales y uso estratégico de acusaciones (Pécaut 2016, Jelin 2017).

Los grupos marginados son colectivos histórica y estructuralmente afectados por desigualdad, como las mujeres, indígenas, poblaciones empobrecidas o minorías étnicas (Bourdieu 1998b, Wacquant 2009). No son víctimas episódicas, sino sistemáticas (Segato 2018). Indicadores para esta categoría son la trayectoria histórica del daño, la vulnerabilidad acumulada, la responsabilidad compartida y el uso de marcos de derechos humanos (Fraser 2009, Sikkink 2018a, 2018b).

OPERACIONALIZACIÓN DE LA TIPOLOGÍA

Para asegurar que la tipología propuesta sea aplicable empíricamente en análisis narrativos concretos, en esta sección se detallan los procedimientos para identificar cada tipo de víctima y los indicadores narrativos asociados.

En primer lugar, se procede a la identificación de una víctima dentro de una narrativa de política pública. Para ello, se siguen cuatro pasos. El primero es la delimitación del daño narrado. Esto requiere contestar a la siguiente pregunta: ¿qué perjuicio se describe y qué evidencia se invoca? Después se procede a la asignación narrativa de responsabilidad. Esto implica determinar si el daño se presenta como accidental, estructurado o si puede ser considerado como deliberado. En tercer lugar, se determina el alcance. Esto es, establecer si la víctima es un individuo, un grupo o una organización que puede ser claramente identificable. Por último, se realiza la función narrativa. Aquí se busca establecer si la víctima se moviliza denunciando, legitimando o realizando una demanda moral.

Estos pasos permiten clasificar cada figura dentro de los cuatro cuadrantes. La siguiente tabla muestra los indicadores narrativos que se utilizan para cada una de las categorías de la tipología.

Tabla 2: Indicadores narrativos por categoría

	Daño colateral (Individual y accidental)	Organización afectada (Colectivo y accidental)	Chivo expiatorio (Individual y accidental)	Grupo marginado (Colectivo e intencional/estructural)
Indicadores narrativos	Énfasis en fallas técnicas, administrativas o de diseño Ausencia explícita de intencionalidad Referencias a externalidades negativas propuestas de mitigación incremental	Énfasis en pérdida institucional, restricciones regulatorias o costos organizacionales Discurso de afectación injusta frente a cambios de política Reclamos de legitimidad burocrática o económica	Atribución unidireccional de culpa Simplificación causal del conflicto Desplazamiento del foco desde fallas estructurales hacia actores funcionales	Referencias a desigualdades históricas, exposición acumulada o territorios vulnerables Apelación a marcos de derechos humanos Narrativa de victimización persistente, no episódica

Fuente: Elaboración propia.

Tras el procedimiento de identificación y uso de indicadores narrativos, corresponde aplicar cuatro estrategias que eviten el traslape analítico. La primera de ella es evaluar el tipo de daño descrito, evitando que se funde únicamente en la autodenominación del actor. Después corresponde contrastar los discursos con evidencia institucional disponible. En tercer lugar, se procede a ubicar a los actores en el cuadrante más consistente con la descripción del perjuicio y la asignación causal. Finalmente, se prioriza la función narrativa sobre la identidad sociodemográfica del actor.

La siguiente sección introduce el caso de la contaminación por plomo en Torreón, México. El análisis se realizó aplicando la secuencia de operacionalización propuesta en esta sección con el fin de mostrar la utilidad de establecer tipologías de víctimas dentro del enfoque narrativo de políticas públicas.

VICTIMIZACIÓN NARRATIVA EN LA CONTAMINACIÓN POR PLOMO EN TORREÓN (MÉXICO)

El caso que se presenta a continuación permite identificar daños, responsabilidades y funciones narrativas asociadas a cada cuadrante, demostrando la capacidad de la tipología para ordenar disputas complejas y establecer comparaciones sistemáticas.

Los conflictos socioambientales vinculados a industrias extractivas y metalúrgicas en América Latina suelen combinar tres elementos: evidencia científica acumulada sobre riesgos a la salud, tensiones persistentes entre desarrollo económico y protección ambiental, y disputas narrativas

sobre responsabilidad y legitimidad estatal. En estos escenarios, distintos actores –comunidades, empresas, autoridades, organizaciones civiles y expertos– compiten por posicionarse como víctimas o por desafiar las narrativas de victimización construidas por otros. Esta disputa no es únicamente moral o retórica: condiciona la forma en que el problema se define públicamente, cómo se distribuye la responsabilidad y qué tipo de intervención estatal se considera adecuada o legítima.

El caso de la contaminación por plomo en Torreón (Coahuila, México) constituye un ejemplo paradigmático de este tipo de controversias en la región. Se trata de un conflicto prolongado, con una trayectoria histórica clara, evidencia científica robusta y múltiples intentos de intervención pública. Además, involucra a actores con capacidades y recursos muy desiguales, lo que lo convierte en un terreno privilegiado para observar cómo se construyen, disputan y transforman las narrativas de victimización en contextos de política pública.

En el análisis narrativo de políticas públicas, la victimización no aparece únicamente como descripción de un daño, sino como un recurso estratégico que define qué intervención estatal es legítima, urgente o necesaria. Las políticas ambientales, sanitarias y regulatorias elaboradas en torno al caso Torreón no emergen en un vacío: cada actor construye una narrativa donde ciertas poblaciones, organizaciones o instituciones son presentadas como víctimas legítimas, merecedoras de protección o reparación. Esta dinámica es esencial para comprender cómo, en políticas ambientales, las disputas sobre quién es realmente víctima condicionan diagnósticos, prioridades, asignación de recursos y mecanismos de responsabilidad estatal.

Sobre esta base, el caso Torreón ilustra de manera concreta la utilidad de la tipología propuesta y permite analizar cómo cada cuadrante se activa en conflictos socioambientales complejos.

Desde mediados de la década de 1970, la ciudad de Torreón –un centro urbano e industrial del norte de México, con actividad económica fuertemente vinculada a la metalurgia y al sector agroindustrial– convivió con un conflicto ambiental persistente asociado a las emisiones de plomo del complejo metalúrgico Met-Mex Peñoles, una de las plantas de refinación más grandes de América Latina. El conflicto involucró a múltiples actores: autoridades federales, estatales y municipales responsables de la regulación ambiental y sanitaria; la empresa, con amplio peso económico y político en la región; organizaciones de la sociedad civil que denunciaron los riesgos para la salud, en especial la infantil; y comunidades residentes en los barrios aledaños, históricamente expuestas a mayores niveles de contaminación. La interacción entre estos actores dio lugar a una dinámica prolongada de disputa en torno a la magnitud del daño, la responsabilidad institucional y la necesidad de intervención estatal. A lo largo de varias décadas, se implementaron medidas públicas de distinta escala –monitoreos ambientales, campañas de salud, procesos de remediación del suelo, regulaciones sobre emisiones y programas de vigilancia epidemiológica– cuya eficacia y continuidad fueron objeto de controversia, alimentando la persistencia del conflicto y las disputas narrativas sobre quiénes eran las víctimas legítimas y qué obligaciones debían asumir tanto el Estado como la empresa.

La evidencia biomédica y ambiental respaldó la preocupación de las comunidades, al documentar una exposición infantil significativa en zonas cercanas al complejo, con concentraciones elevadas de plomo en sangre y una asociación consistente con la contaminación

del suelo y del polvo urbano (Rubio-Andrade et al. 2011, Soto-Jiménez y Flegal 2011). Informes más recientes de vigilancia epidemiológica en población infantil ambientalmente expuesta en Coahuila muestran descensos en las medianas de plomo en sangre entre 2010 y 2022. No obstante, los niveles siguen siendo altos en comparación con otras referencias nacionales e internacionales, lo que mantiene el problema como una cuestión pública persistente (Ríos-Sánchez y García-Vargas 2025).

Este caso resulta particularmente útil para aplicar la tipología propuesta, ya que la posición de víctima no es un dato fijo, sino un lugar narrativo en disputa entre empresa, autoridades, comunidades y actores intermedios. Estas disputas moldean la atribución de responsabilidades, influyen en la legitimidad de las respuestas estatales y orientan las soluciones consideradas aceptables o necesarias dentro del conflicto.

DAÑO COLATERAL

Una primera forma de construcción narrativa consiste en enmarcar la afectación como una consecuencia no intencional del desarrollo industrial y, por tanto, como un costo corregible mediante mejoras técnicas, mitigación y acciones de remediación. Este encuadre fue impulsado principalmente por la empresa Met-Mex Peñoles y, en ciertos momentos, acompañado por autoridades gubernamentales que enfatizaban la importancia económica del complejo metalúrgico para la región. En esta narrativa, el énfasis recae en fallas operativas, externalidades inevitables o efectos no deseados, y la víctima aparece como resultado de un problema administrable más que de una decisión deliberada.

La literatura empírica del caso permite sostener que la exposición y sus variaciones se relacionan con intervenciones ambientales y sanitarias, reforzando el argumento de que la narrativa de daño colateral suele apoyarse en la idea de corrección incremental (Rubio-Andrade et al. 2011, Ríos-Sánchez y García-Vargas 2025). Bajo este enfoque, se promovieron medidas como mejoras en los sistemas de filtración y control de emisiones de la planta; programas de monitoreo ambiental en el aire, el polvo y el suelo; campañas de salud para la detección y seguimiento de plomo en sangre; y acciones de remediación focalizadas en áreas con mayores niveles de contaminación. Estas intervenciones fueron presentadas como respuestas técnicas suficientes para revertir los efectos no deseados de la actividad industrial, reforzando la idea de que el problema podía ser abordado mediante ajustes graduales y no requería cuestionar la operación o el modelo productivo de la empresa.

ORGANIZACIÓN AFECTADA

Otra línea narrativa relevante es la que presenta a la organización –o, en un sentido más amplio, al polo productivo regional– como víctima de demandas sociales excesivas o de regulaciones ambientales que amenazarían el empleo, la competitividad o la estabilidad económica de Torreón. Esta narrativa fue promovida principalmente por Met-Mex Peñoles y por actores empresariales y gubernamentales alineados con la defensa del desarrollo industrial regional. Su difusión se realizó a través de comunicados corporativos, posicionamientos en medios locales, participación en cámaras empresariales y argumentaciones formales enviadas a autoridades regulatorias. En este encuadre, el daño se desplaza desde la salud comunitaria hacia la pérdida de capacidades productivas y la supuesta injusticia de restricciones impuestas a la industria.

En términos de conflicto público, esta narrativa suele funcionar como una estrategia de defensa de legitimidad organizacional frente a presiones regulatorias y reputacionales. En el caso de Torreón, el análisis político del conflicto muestra que, en distintos momentos, Peñoles argumentó que mayores controles ambientales podrían afectar la viabilidad económica del complejo metalúrgico, comprometer empleos regionales o desalentar inversiones. Por ejemplo, durante los debates públicos de los años noventa y dos mil, la empresa sostuvo que ya había implementado mejoras sustantivas en infraestructura –como modernización de filtros, actualización de hornos y reducción de emisiones– y que nuevas exigencias reguladoras constituirían cargas desproporcionadas. Asimismo, autoridades estatales y municipales, dependientes en parte del peso fiscal y laboral de la empresa, reforzaron esta narrativa al destacar la importancia estratégica del complejo para la economía local. Estos episodios ilustran cómo la organización buscó reposicionarse como afectada por el conflicto y cómo ese encuadre adquirió tracción en contextos de asimetría institucional, recursos comunicacionales desiguales y restricciones político-legales (Díez y Rodríguez 2008).

CHIVO EXPIATORIO

En escenarios de alta conflictividad, también pueden aparecer narrativas que concentran la responsabilidad en actores de menor poder –como autoridades municipales, unidades administrativas específicas o funcionarios locales encargados de la fiscalización ambiental–, simplificando así un problema estructural y desplazando el foco desde la cadena completa de decisiones y capacidades estatales hacia culpables funcionales. Este mecanismo reduce la complejidad causal y reordena la arena de legitimidad, ya que la falla se atribuye a eslabones periféricos (por ejemplo, inspecciones insuficientes, deficiencias en la ejecución de normas o falta de seguimiento local) en lugar de a la configuración institucional más amplia del control ambiental.

En el caso de Torreón, esta narrativa emergió en distintos ciclos del conflicto. En varios momentos durante las décadas de 1990 y 2000, notas de prensa regionales y declaraciones públicas de autoridades estatales atribuyeron la persistencia del problema a la supuesta inacción o incapacidad de dependencias municipales de medio ambiente o salud para supervisar adecuadamente las operaciones del complejo metalúrgico. De forma paralela, informes administrativos internos señalaban fallas de inspección a nivel local, lo que contribuyó a construir la idea de que el problema derivaba de omisiones puntuales en la fiscalización y no de la estructura regulatoria federal o estatal, ni de las condiciones operativas de la empresa. Estos desplazamientos de responsabilidad resultaron funcionales para despolitizar la discusión, minimizar las obligaciones institucionales de mayor escala y evitar cuestionamientos directos al modelo productivo de Peñoles. El marco de disputa descrito por Díez y Rodríguez (2008) permite comprender por qué estas narrativas de chivo expiatorio se vuelven plausibles en controversias ambientales prolongadas: se adaptan tanto a las asimetrías institucionales como a los incentivos políticos para proteger a actores de mayor poder económico y regulatorio.

GRUPO MARGINADO

Finalmente, el conflicto se estructura también mediante una narrativa de victimización estructural, en la que las comunidades cercanas al complejo industrial –ubicadas en barrios históricamente rezagados, con menor acceso a servicios urbanos y menor capacidad de

protección efectiva frente a riesgos ambientales— aparecen como afectadas de manera persistente por desigualdades territoriales y exposiciones acumuladas. En este encuadre, la condición de víctima no es episódica ni resultado de un incidente puntual, sino la expresión de un patrón prolongado de injusticia ambiental. La evidencia epidemiológica y ambiental refuerza esta lectura al mostrar niveles elevados de plomo en sangre infantil asociados a la proximidad con la planta, así como la persistencia del problema incluso en períodos en los que se implementaron mejoras técnicas o intervenciones sanitarias (Rubio-Andrade et al. 2011, Soto-Jiménez y Flegal 2011, Ríos-Sánchez y García-Vargas 2025). Este diagnóstico ha sido sostenido por organizaciones locales, colectivos vecinales y especialistas en salud ambiental que, a lo largo del tiempo, han subrayado la continuidad del riesgo y la vulnerabilidad diferencial de estas poblaciones frente al daño ambiental.

En síntesis, el caso de Torreón muestra que la victimización funciona como un recurso narrativo en disputa permanente: distintos actores buscan definir quién es reconocido como afectado legítimo, quién merece reparación y qué grupos deben ser priorizados en la acción pública. Esta pugna incide directamente en la legitimidad del Estado regulador, en la recepción social de las intervenciones ambientales y sanitarias, y en los modos en que la responsabilidad se asigna —o se desplaza— a lo largo del conflicto (Díez y Rodríguez 2008).

En conjunto, el conflicto en Torreón evidencia que la victimización narrativa no constituye un elemento accesorio, sino un componente estructural de la disputa política. Su análisis pone de relieve la necesidad de contar con marcos conceptuales capaces de capturar estas dinámicas de atribución, legitimación y conflicto, preparando así el terreno para las reflexiones generales que se desarrollan en las conclusiones.

CONCLUSIONES

Las reflexiones desarrolladas en este artículo permiten reafirmar la importancia de contar con una tipología conceptual de víctimas como herramienta analítica para estudiar la construcción narrativa de las políticas públicas. La tipología propuesta —daño colateral, organización afectada, chivo expiatorio y grupo marginado— ofrece un marco sistemático para identificar patrones de victimización, comparar casos y comprender cómo distintos actores disputan la atribución de responsabilidad y legitimidad en el proceso político.

El caso de Torreón contribuye a validar empíricamente esta propuesta. Su análisis muestra que la victimización narrativa constituye un componente estructural de la controversia pública: los actores movilizan distintos encuadres de victimización para influir sobre la legitimidad estatal, condicionar las respuestas regulatorias y redefinir la distribución de responsabilidades dentro del conflicto. La aplicación de la tipología permitió desagregar estas disputas narrativas y mostrar cómo se articulan reclamos comunitarios, defensas institucionales y argumentos de injusticia ambiental.

Asimismo, el estudio confirma que la figura de la víctima mantiene relaciones estructurales con otros personajes del enfoque narrativo de políticas públicas —como villanos, héroes y traidores—, y que su análisis revela dinámicas de poder, polarización y competencia por legitimidad en arenas de política pública. La convergencia disciplinaria empleada —filosofía moral, sociología, derecho, economía, teoría organizacional y evaluación de políticas— refuerza

la consistencia teórica del marco y demuestra su aplicabilidad en contextos complejos y desiguales, especialmente en América Latina, donde los conflictos socioambientales y las formas de victimización estructural son particularmente relevantes.

La evidencia revisada sugiere que el enfoque propuesto no solo mejora la comprensión de cómo se configuran problemas y controversias, sino que también permite evaluar las implicancias éticas y políticas de las decisiones públicas. El estudio de la victimización narrativa ilumina cómo ciertos encuadres pueden visibilizar injusticias históricas, pero también cómo pueden manipular percepciones o desplazar responsabilidades, afectando la calidad del debate democrático y la legitimidad de la intervención estatal.

Futuras investigaciones podrían aplicar esta tipología a problemáticas emergentes –como el cambio climático, la digitalización, la inteligencia artificial o las nuevas formas de movilización social– para profundizar la comprensión de cómo se construyen, disputan y transforman las posiciones de víctima en contextos contemporáneos. Ampliar esta agenda comparativa permitirá fortalecer el enfoque narrativo de políticas públicas, mejorar su capacidad explicativa y afinar las herramientas analíticas para estudiar controversias complejas en diversos ámbitos.

En conjunto, el análisis desarrollado evidencia que la victimización influye en percepciones públicas, decisiones institucionales y trayectorias de justicia o injusticia social. La operacionalización propuesta convierte la tipología en una herramienta replicable para el análisis comparado y consolida su aporte al estudio de las narrativas que orientan la acción estatal y estructuran los conflictos públicos contemporáneos.

REFERENCIAS

- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1951).
- Auyero, J. (2012). *Inharmonious times: The violence of everyday life in Argentina*. Princeton University Press.
- Bailey, K. D. (1994). *Typologies and taxonomies: An introduction to classification techniques*. Sage Publications.
- Bauman, Z. (1989). *Modernity and the Holocaust*. Cornell University Press.
- Bourdieu, P. (1998a). *La dominación masculina*. Anagrama.
- _____. (1998b). *Acts of resistance: Against the tyranny of the market*. The New Press.
- Buchanan, J. M. (1980). *The limits of liberty: Between anarchy and leviathan*. University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- Cassese, A. (2005). *International law*. Oxford University Press.
- Crenzel, E. (2020). *El futuro de nuestra memoria: Dictadura, sociedad y derechos humanos en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Díez, J. y Rodríguez, R. (2008). Environmental justice in Mexico: The Peñoles case. En D. V. Carruthers (Ed.), *Environmental justice in Latin America: Problems, promise, and practice*. MIT Press.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*. Trotta.
- Einarsen, S., Hoel, H., Zapf, D. y Cooper, C. L. (2018). *Bullying and harassment in the workplace: Developments in theory, research, and practice*. CRC Press.
- Estévez, A. M. y Páez Arenas, A. (2020). *El enfoque narrativo de políticas públicas*. Cuadernos del INAP, 37.
- Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Trotta.

- Fraser, N. (2009). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. Sage Publications.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- Girard, R. (1986). *The scapegoat*. Johns Hopkins University Press.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Jelin, E. (2017). *Los trabajos de la memoria*. Siglo XXI Editores.
- Jones, M. D., Kuenzler, J., Stauffer, B., Schlauffer, C., Song, G. y Smith-Walter, A. (2024). A systematic review of the Narrative Policy Framework: A future research agenda. *Policy & Politics*, 53(1), 129-151.
- Jones, M. D., McBeth, M. K. y Shanahan, E. A. (2022). A brief introduction to the Narrative Policy Framework. En M. D. Jones, M. K. McBeth y E. A. Shanahan (Eds.), *Narratives and the policy process*. Montana State University Library.
- Jones, M. D., Shanahan, E. A. y McBeth, M. K. (2014). *The science of stories: Applications of the Narrative Policy Framework in public policy analysis*. Palgrave Macmillan.
- Kalleberg, A. L. (2011). *Good jobs, bad jobs: The rise of polarized and precarious employment systems in the United States*. Russell Sage Foundation.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), 291-303.
- Krugman, P. (2009). *The return of depression economics and the crisis of 2008*. W. W. Norton.
- Levinas, E. (1998). *Ética e infinito*. Sígueme.
- Leymann, H. (1996). The content and development of mobbing at work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 5(2), 165-184.

- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J. y Hathaway, P. L. (2010). The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *Policy Studies Journal*, 38(4), 531-553.
- Miceli, M. P., Near, J. P. y Dworkin, T. M. (2008). *Whistle-blowing in organizations*. Routledge.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. ONU.
- Pécaut, D. (2016). *Violencia y política en Colombia: Elementos de reflexión*. Editorial Universidad del Rosario.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. Princeton University Press.
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Macmillan.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Ricœur, P. (2006). *La memoria, la historia, el olvido*. Fondo de Cultura Económica.
- Ríos-Sánchez, E. y García-Vargas, G. (2025). Medición de plomo en pinturas de parques públicos en Torreón, Coahuila, una ciudad del norte de México. *Revista internacional de contaminación ambiental*, 41, 55409.
- Roht-Arriaza, N. (2019). *Justicia transicional en tiempos de cambio político*. FLACSO.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications.
- Rubio-Andrade, M., Valdés-Pérez, F., Alonso, J., Rosado, J. L., Cebrián, M. E. y García-Vargas, G. G. (2011). Follow-up study on lead exposure in children living in a smelter community in northern Mexico. *Environmental Health*, 10, 66.
- Segato, R. (2018). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Knopf.

- Shanahan, E. A., Jones, M. D. y McBeth, M. K. (2011). Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.
- Sikkink, K. (2018a). *Evidence for hope: Making human rights work in the 21st century*. Princeton University Press.
- Sikkink, K. (2018b). *La justicia cascada: Cómo los derechos humanos están cambiando el mundo*. Siglo XXI Editores.
- Soto-Jiménez, M. F. y Flegal, A. R. (2011). Childhood lead poisoning from the smelter in Torreón, México. *Environmental Research*, 111(4), 590-596.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality*. W. W. Norton.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*. W. W. Norton.
- Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Routledge.
- Wacquant, L. (2009). *Castigar a los pobres*. Gedisa.

Fecha de envío: 04-03-2025
 Fecha de aceptación: 19-12-2025