

The background of the cover is a complex, abstract pattern of swirling blue and white lines, resembling a stylized globe or a network of connections. The lines are thick and fluid, creating a sense of movement and depth. In the center of the swirl, there is a small, glowing yellow and orange globe, which is the focal point of the design. The overall color palette is dominated by various shades of blue, from deep navy to bright cyan, with white highlights and a touch of yellow/orange in the central globe.

**ESTADO Y SOCIEDAD  
EN AMÉRICA LATINA:  
ACERCAMIENTOS RELACIONALES**

**Viviane Brachet-Márquez  
Mónica Uribe Gómez  
coordinadoras**

**EL COLEGIO DE MÉXICO**

ESTADO Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA:  
ACERCAMIENTOS RELACIONALES

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

ESTADO Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA:  
ACERCAMIENTOS RELACIONALES

*Viviane Brachet-Márquez y Mónica Uribe Gómez*  
(Coordinadoras)



EL COLEGIO DE MÉXICO



320.1098

E793

Estado y sociedad en América Latina: acercamientos  
relacionales/ Viviane Brachet-Márquez y Mónica Uribe  
Gómez (Coordinadoras). —1a ed. — Ciudad de México:  
El Colegio de México, 2016.  
391 p.: il., mapas; 21 cm.

ISBN 978-607-628-068-3

1. Estado, El –Aspectos sociales –América Latina. 2. América  
Latina –Condiciones sociales. I. Brachet-Márquez, Viviane,  
coord. II. Uribe Gómez, Mónica, coord. III. t.

Primera edición, 2016

D.R. © El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, Ciudad de México  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-607-628-068-3

Impreso en México

## AGRADECIMIENTOS

Los autores del presente libro agradecemos los comentarios de los dictaminadores anónimos, el trabajo de los miembros de la comisión de publicaciones del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, así como el trabajo de edición y revisión del Departamento de Publicaciones de esta institución.

## ÍNDICE

<b>Introducción: Estado y sociedad en clave relacional</b>	
<i>Viviane Brachet-Márquez y Mónica Uribe Gómez</i>	9
Referencias bibliográficas	37
<b>I. RESISTENCIA Y REPRESIÓN: LA VIOLENCIA POLÍTICA</b>	
EN OAXACA, <i>Marco Estrada Saavedra</i>	43
Referencias bibliográficas	77
<b>II. CONTIENDAS, TRANS-ACCIONES Y DECISIONES:</b>	
POLÍTICAS DE SALUD EN MÉXICO Y COLOMBIA,	
<i>Mónica Uribe Gómez</i>	83
Referencias bibliográficas	123
<b>III. CONTIENDA POLÍTICA Y PACTO DE DOMINACIÓN:</b>	
EL PARTIDO DOS TRABALHADORES Y EL CAMBIO	
POLÍTICO EN BRASIL, <i>Tania Rodríguez Mora</i>	129
Referencias bibliográficas	173
<b>IV. LA DIMENSIÓN COTIDIANA DE FORMACIÓN</b>	
DEL ESTADO EN EL PACÍFICO COLOMBIANO,	
<i>Marta Domínguez</i>	179
Referencias bibliográficas	213
<b>V. TERRITORIO, FORMACIÓN DEL ESTADO Y SOBERANÍAS</b>	
FRAGMENTADAS EN GUATEMALA, <i>Matilde González-Izás</i>	219
Referencias bibliográficas	284

<b>VI. LA FORMACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD</b>	
EN AMÉRICA LATINA: UN ACERCAMIENTO RELACIONAL,	
<i>Viviane Brachet-Márquez</i>	291
Referencias bibliográficas	341
<b>VII. REPRESENTANTES DEL ESTADO: LA FORMACIÓN HISTÓRICA</b>	
DE LAS CLASES MEDIAS EN COLOMBIA, 1958-1965,	
<i>Ricardo López</i>	353
Referencias bibliográficas	384
<b>Autores y afiliaciones institucionales</b>	391

## INTRODUCCIÓN: ESTADO Y SOCIEDAD EN CLAVE RELACIONAL

Viviane Brachet-Márquez y Mónica Uribe Gómez

La sociedad es concebida, desde la perspectiva relacional, como un conjunto de redes de relaciones (Mead, 1934; Simmel, 1950; Elias,<sup>1</sup> 1970; Bourdieu y Wacquant, 1992; Somers, 1994; Emirbayer, 1997; Donati, 2011: 17; Crossley, 2011). Esta perspectiva fue debatida a principios del siglo xx entre filósofos tales como Ernst Cassirer, Charles Sanders Peirce, John Dewey y Charles Cooley.<sup>2</sup> Pero estos debates, al igual que las obras de los integrantes de la escuela de Chicago de los años 1920-1930 y las de Norbert Elias, que se habían enfocado en procesos sociales, fueron marginadas y casi olvidadas a partir de los 1950, cuando la sociología norteamericana dejó atrás el estudio de los procesos y las relaciones en favor de entidades fijas con atributos variables entre casos manejables en términos hipotético-deductivos. En tal sentido, el enfoque relacional que volvió a surgir a partir de los años noventa representa un proyecto de transformación del análisis sociológico que se nutre en gran parte de estos precedentes filosóficos y sociológicos, pero aporta elementos nue-

<sup>1</sup> Norbert Elias argumentó desde fines de los años treinta (particularmente en *Über den Prozess der Zivilisation* publicado en 1939) sobre la necesidad de conceptuar a la sociedad y a los individuos en términos de relaciones sociales —particularmente la figuración—, las cuales consideraba “funcionales” (*sic*) tanto para la sociedad como para los participantes de dichas relaciones, en el sentido sistémico de que se reproducen a sí mismas y a la vez reproducen lo social (1989). Sin embargo, su obra principal no empezó a difundirse hasta que fue publicada en inglés, y posteriormente en español, 30 y más años después de su aparición en alemán, debido a la represión nazi y la segunda Guerra Mundial, que lo obligaron a exiliarse.

<sup>2</sup> Para una lectura detallada de estos debates, véase Emirbayer (1997).

vos que abren hoy posibilidades novedosas y fructíferas. No obstante, algunos predecesores siguen destacando por su aportación al análisis relacional. Entre ellos se encuentra Norbert Elias, quien aparece como el autor que más se acerca a lo que hoy llamaríamos una perspectiva relacional. Esto se hace evidente en el uso que hace de conceptos relacionales como *figuración*, *conjunto-poder*, *habitus*<sup>3</sup> y *red*. También se recuerda por su rechazo al concepto de individuo provisto de una “personalidad cerrada” u *homo clausus*, y en favor de la noción de individuos que se transforman en el tiempo bajo el efecto de las relaciones interdependientes. Elias no se limitaba a proponer conceptos que hoy podemos reconocer como relacionales; analizaba, además, los procesos sociales como arraigados históricamente, y constituidos por redes intra e interdependientes, o *figuraciones* “que son siempre dinámicas, y que cambian constantemente como consecuencia de procesos no planeados, consecuencias no anticipadas, y actividades intencionales y planeadas” (Kaspersen y Gabriel, 2013: 59). Elias (1999) también ha aportado elementos importantes que establecen la relacionalidad entre cultura y Estado, de la que se habla con mayor detalle en el capítulo VI de esta obra.

Pese a la indudable creatividad conceptual de Elias, los autores de este libro nos hemos limitado más modestamente a utilizar conceptos como *partido*, *Estado*, o *actores subalternos*, de uso común en el lenguaje cotidiano y en estudios de corte más esencialista, pero situados en procesos en el tiempo, e interpretadas sus acciones e interacciones en un marco relacional.

*¿Qué entendemos hoy por relacionalidad?* En el lenguaje cotidiano, este término se entiende como el vínculo que conecta a unas personas con otras. Éste fue el sentido que se adoptó tácitamente en la sociología desde los clásicos, quienes plantearon como primaria la existencia de entidades sociales (personas, organizaciones, comunidades), y secundarias las relaciones en-

<sup>3</sup> Concepto que aparentemente acuñó, aunque generalmente se le atribuye a Bourdieu.

tre ellas, lo cual separaba, por definición, las estructuras de las acciones. Esta preconcepción, omnipresente en el lenguaje cotidiano (Elias, 1978: 111-112), plantea la primacía de la materialidad sobre las acciones, invirtiendo la famosa afirmación de Sartre de que “la existencia precede a la esencia” (1943).

Contrastando con esta visión, la perspectiva relacional sobre la vida social de la que tratamos los autores de este libro plantea que las relaciones sociales son primarias, y secundarios los seres que estas relaciones interconectan. En tal sentido, los individuos, los grupos y hasta las instituciones forman y transforman las relaciones sociales, y son formados y transformados por ellas. En términos ontológicos, esto significa que lo social no tiene dinámica propia, sino que es dinamizado por las relaciones sociales. Los humanos (sean individuos o colectivos), a su vez, no pueden ser considerados como entidades aislables de su contexto social, ni son entendibles independientemente de lo social. Las relaciones, en esta visión, *son el elemento básico constitutivo de la sociedad mediante el cual los actores crean, reproducen, y transforman a la sociedad, y son, a su vez, creados y transformados por ella*. En esta visión, la realidad social es el resultado constantemente cambiante de esta dinámica autoconstitutiva, o, en palabras de Crossley, de “las trayectorias vividas de interacciones *iterativas*” (2011: 28), donde éstas reflejan “la actuación de una realidad emergente entre dos o más personas, grupos o instituciones” (Donati, 2011: XVI).<sup>4</sup>

Esta visión, como lo afirman Powell y Dépelteau, busca superar el dualismo individuo-sociedad para conceptualizar las acciones individuales y las formaciones sociales como parte del mismo orden de realidad: un orden relacional en el que las entidades (estructuras, sistemas discursos) no son otra cosa que relaciones entre seres humanos interdependientes (2013: 3), y se les entiende como trans-acciones entre actores/agentes

<sup>4</sup> Es sabido que Pierpaolo Donati teorizó la relacionalidad desde los sesenta, pero, debido a que publicó exclusivamente en italiano, no se dio a conocer ampliamente hasta publicarse su libro *Relational Sociology*, en 2011.

que se desenvuelven en contextos específicos y se transforman mutuamente en el tiempo, a la vez que transforman la realidad social. Según Emirbayer, autor quien a la vez resucitó y renovó la visión relacional, optar ya sea por una ontología esencialista o por una relacional representa una elección básica, llevándolo a afirmar que “hoy, los sociólogos enfrentan un dilema fundamental: concebir al mundo social en términos de sustancias o de procesos; pensar en ‘cosas’ estáticas o en relaciones e interacciones que se desenvuelven y transforman mutuamente en el tiempo” (1997: 281). Analizar la sociedad en términos de relaciones, por tanto, representa hoy en día un salto ontológico, igual que a principios del siglo pasado.

Desde la perspectiva relacional no existen unidades estables, sino relaciones dinámicas que se desenvuelven en el tiempo, de manera que “los términos mismos de las unidades involucradas en una trans-acción derivan sus significados, significancias e identidades del papel funcional (cambiante) que desempeñan en esa trans-acción” (Emirbayer, 1997: 287). En vez de “hechos sociales” claramente delineados y estables, la sociología relacional busca explicar las relaciones cuya identidad y contornos dependen de los contextos en los cuales están arraigados, (Emirbayer, 1997: 287) y descubrir cómo éstos se modifican unos a otros trans-accionalmente en el tiempo bajo el impacto de eventos que los afectan. En esta perspectiva ontológica, la tarea de la sociología consiste en aislar unos cuantos de estos procesos, y descubrir, mediante su análisis, la dinámica trans-accional que los impulsa.

Este capítulo introductorio plantea, a grandes rasgos, el reto teórico y metodológico que hoy representa el enfoque relacional, un cuarto de siglo después de su relanzamiento en los noventa. Propone aplicaciones empíricas que pueden confirmar el potencial fructífero de esta perspectiva, así como la relevancia actual de las vías investigativas que abre. En este libro partimos de entender las relaciones y trans-acciones entre Estado y sociedad como fenómenos que se desarrollan en el tiempo, y están



afectados por los contextos históricos y los distintos eventos y contingencias que los atraviesan. Los trabajos reunidos en este volumen buscan romper con las clásicas formas de interpretar y explicar al Estado y a la sociedad como dos instancias independientes que interactúan sin sufrir cambios propios. Los autores analizamos las relaciones sociedad-Estado en diversos países de América Latina como insertadas en varias realidades políticas, económicas y sociales, y en varios niveles de análisis y temporalidades.

#### ELEMENTOS PARA DEFINIR Y DELIMITAR LOS ALCANCES DE LA SOCIOLOGÍA RELACIONAL

La sociología sustancialista se ha caracterizado por su búsqueda de leyes universales por medio del razonamiento nomotético. No cabe duda de que la metodología multivariada ha sido muy exitosa en producir mapas sociales política y administrativamente informativos sobre la distribución de distintos aspectos sociales relativamente estables que interesan a quienes debaten y deciden las políticas públicas (educativas, sanitarias, tecnológicas, etc.) y a los administradores de éstas. Esta metodología no sólo ha hecho posible puntualizar la distribución de una gran variedad de fenómenos en poblaciones y territorios cada vez más amplios, sino que también ha demostrado la asociación estadística de éstos con otras características de gran importancia política y administrativa.

No obstante, la lógica inferencial nomotética por sí misma no va más allá de poner a prueba asociaciones empíricas entre fenómenos expresados como covariaciones. Lo que esta metodología usualmente considera accesorio (o simplemente irrelevante) es precisamente lo que la ontología relacional considera fundamental: la historicidad y los contextos cambiantes de los procesos sociales vinculados unos con otros mediante cadenas de eventos, y el significado de estos eventos para sus

protagonistas. Tanto dicha historicidad de los procesos como su significado para quienes participan en ellos conforman las dinámicas transformadoras de los mismos. En otras palabras, la realidad social no se imagina como algo armado y organizado desde afuera esperando a ser explicado, sino que se crea históricamente y es cotidianamente reproducida y transformada por las relaciones que constituyen los procesos sociales.

En la sociología relacional tanto como en la sociología histórico-comparativa los procesos son la materialidad que se observa, y a partir de la cual se infiere su dinámica. El análisis relacional incluye la redefinición de un conjunto de conceptos que se alejan de la concepción sustancialista presente en el lenguaje cotidiano (Emirbayer, 1997), y muchas veces también en el lenguaje de los investigadores sociales. Somers, por ejemplo, propone sustituir el concepto de *sociedad* por el de *entorno relacional*, que corresponde a “una pauta de relaciones entre instituciones, narrativas públicas y prácticas sociales. Como tal, es una matriz relacional, una red social” (1994: 626).<sup>5</sup> Pero quizá no haga falta inventar un término nuevo, puesto que el marxismo nos ha dado el término implícitamente relacional de *formación social*. Mustafa Emirbayer, por su parte, define *agencia* como “el involucramiento de los actores en varios entornos estructurales los cuales, a la vez, reproducen y transforman estas estructuras en respuesta interactiva a los problemas que plantean distintas situaciones históricas” (1997: 194, de Emirbayer y Mische, 1998).

#### AVANCES Y RETOS DE LA SOCIOLOGÍA RELACIONAL

Se han dado pasos importantes para encontrar respuestas a las preguntas cruciales planteadas a partir de los años noventa sobre la sociología relacional. En vez de examinar detalladamente las

<sup>5</sup> Para Somers, las *narrativas* son “las historias en torno a constelaciones de *relaciones* (o partes conectadas) arraizadas en *el tiempo y el espacio* que construimos con base en tramas causales” (1994: 616).

importantes contribuciones realizadas en este campo (particularmente en Crossley, 2011; Powell y Dépelteau, 2013; Dépelteau y Powell, 2013), hemos optado por preguntar cómo algunos de los trabajos inspirados en esta corriente han solucionado una serie de problemas básicos que fueron presentes desde un principio, y que todavía enfrenta el análisis relacional hoy en día, algunos de los cuales intentamos resolver en los trabajos contenidos en este libro.

1. *Hasta qué punto son uniformes los conceptos de relacionalidad que encontramos en la literatura.* Al igual que todos los conceptos que se vuelven moda, el de relacionalidad se ha utilizado en una gran variedad de instancias. En primer lugar, se ha entendido como sinónimo de interacción entre los actores que componen un campo, por ejemplo, para Bourdieu. Primero, este autor define teóricamente a todos los elementos que componen un campo, de manera que lo que ocurre dentro de dicho campo es necesariamente una serie de relaciones (consensuales o disensuales) entre estos elementos. Así, la dinámica del campo religioso consiste en “las trans-acciones entre especialistas y gente común que se establecen sobre la base de intereses y las relaciones de competencia que oponen a los especialistas en ese campo” (Bourdieu, 1971: 1). Sucede lo mismo en el campo que Bourdieu llama “burocrático”, donde el autor argumenta que “la construcción del Estado es concurrente con la construcción de un *campo de poder* definido como el espacio dentro del cual los detentores de capital (de distintas clases) luchan, *particularmente* por el poder sobre el Estado” (Bourdieu, 1994: 5). Otros “relacionistas” —entre ellos Vandenberghe (1999)— han argumentado que el concepto de *habitus* en Bourdieu “relaciona” estructura con agencia. Sin embargo, algunos estudiosos de la relacionalidad consideran que más que relacionar a estructura con agencia, el *habitus* los equipara (Dépelteau y Powell, 2013; Archer, 1995). Lo mismo puede decirse de la relación entre *campo* y *habitus*. Vandenberghe escribe, por ejemplo, que “el *habitus* está internamente relacionado con el campo al grado de que ambos se refieren a la misma cosa” (Vandenberghe, 1999: 51),

y a esto lo llama “estructuralismo generativo”. Una tercera concepción de relacionalidad indica que las relaciones forman y transforman a sus participantes en forma interdependiente con el tiempo (Emirbayer, 1997). En esta última concepción, la relacionalidad no es simplemente algo que tenga que ver con “relaciones” (lo cual incluiría prácticamente a todo el mundo, hasta a Durkheim), sino la idea de que *la dinámica social se finca en las interdependencias entre entidades maleables, en oposición a asociaciones empíricas fijas entre objetos estáticos, o esencias, a las cuales se asignan propiedades dinámicas a priori.*

2. *Bajo cuáles condiciones podemos considerar que un trabajo es “relacional”.* Lejos de buscar la concepción más “adecuada” o “pura” de la relacionalidad, optamos en este libro por considerar que la noción de relacionalidad incluye las siguientes dimensiones que se encuentran desigualmente representadas en las obras existentes:

- Procesos que se desenvuelven en el tiempo.
- Narrativas analíticas (en oposición a descriptivas).
- Narrativas construidas con base en referentes histórica y contextualmente situados.
- Relaciones que son sujetas a cambios en el tiempo.
- Identidades, definiciones de la situación e intenciones de los actores/que se transforman unas a otras en el tiempo.

Al igual que en la mayoría de los análisis sociológicos contemporáneos que han sido reportados de una manera u otra como “relacionales”, dichos principios son desigualmente incorporados en los capítulos de este libro que, sin embargo, representan uno de los primeros intentos de aplicar estos principios a la investigación empírica.<sup>6</sup> Además, el volumen es también

<sup>6</sup> Contrariamente a su título, *Applying Relational Sociology*, el libro editado por Dépelteau y Powell (2013) no contiene aplicaciones más que en un solo capítulo, donde analiza las relaciones entre residentes judíos y árabes de una ciudad de Israel; el resto del libro consta de discusiones abstractas sobre cómo aplicar la visión relacional.

novedoso en que la mayoría de los trabajos que reúne tratan de relaciones sumamente conflictivas (institucionales o extrainstitucionales) entre Estado y sociedad poco contempladas hasta ahora, o ni siquiera anticipadas por los teóricos contemporáneos del enfoque relacional. En tales contextos, como el Guatemala retratado por González-Izás en el capítulo V; el de México explicado por Estrada en el capítulo I, y el de Colombia presentado por Domínguez en el capítulo IV y Uribe Gómez en el capítulo II, la relacionalidad se manifiesta en trans-acciones que crean, recrean y refuerzan en el tiempo una dinámica de agresión y represión mutua en la que el Estado tiene recursos de imposición y apoyos exteriores superiores a los de los actores societales, llevando a que estos procesos terminen en estallidos o transformaciones profundas en los países donde se desenvuelven. Para significar este tipo de relaciones, tres de los autores han utilizado el concepto de *contienda*, aportación teórica reconocida de Charles Tilly y sus coautores (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tilly y Tarrow, 2007; Tilly, 2008).<sup>7</sup> Sin embargo, los autores de *Dinámica de la contienda* no consideraron en esta definición ni en su tratamiento del proceso de contienda los impactos mutuos entre sociedad y Estado, o sea, su relacionalidad, y tampoco las consecuencias que las contiendas pudieran tener para la permanencia o la transformación del orden social (Brachet-Márquez, 2014, cap. 1).

3. *Relacionalidad, reglas y distribución del poder y de los recursos.* Un elemento que los autores del libro hemos incorporado con mayor contundencia que en estudios relacionales existentes es la desigualdad en la distribución del poder y de los recursos. Si tomamos en serio la afirmación de Foucault de que el poder es immanente en todas las relaciones sociales, no po-

<sup>7</sup> El proceso de contienda se ha definido como “interacción colectiva pública episódica entre reclamantes y los objetos de tales reclamaciones, en las cuales a) por lo menos un gobierno está involucrado como reclamante, objeto de reclamación, o es parte en una reclamación, y b) las reclamaciones, de ser satisfechas, afectarían los intereses de por lo menos uno de los reclamantes” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 5, traducción propia).

demos evitar toparnos en todos los procesos relacionales con la cuestión de la desigualdad, entendida como parte inherente de la producción y la reproducción de las relaciones sociales. Sin embargo, en el enfoque relacional, dichas relaciones no toman la forma de estructuras duras preexistentes a la interacción, sino de actuaciones que van definiendo y reproduciendo las reglas que dictan “quién tiene derecho a qué” (Brachet-Márquez, 2012; 2014), las cuales pueden ser acatadas o violadas en el momento de cada trans-acción, y por tanto son modificables relacionalmente por los actores/agentes tanto en el Estado como en la sociedad. A la larga, la presencia de reglas conocidas y hasta cierto punto compartidas, y la de instituciones que las respaldan y les dan sentido cargarán los dados en favor de los que cumplen con dichas reglas, especialmente cuando tal cumplimiento está respaldado por la violencia (legítima o no) del Estado.

White y sus coautores (White, 1992; 2008; White, Godart y Thiemann, 2009, y 2013 en la traducción al inglés; Corona y Godart, 2010; Fuhse, 2009; White, Godart y Corona, 2007; Godart y White, 2010), todos ellos “relacionistas” reconocidos, utilizan el término de *reglas* con el significado de “hace(r) explícito el sentido de una situación”<sup>8</sup> (White, Godart y Thiemann, 2009: 291). Pero dichas reglas no son inamovibles; en situaciones excepcionales, como el *Mardi Gras*, pueden desaparecer y volver a aparecer al día siguiente, cuando se ha finalizado el carnaval (White, Godart y Thiemann, 2013: 146). White y coautores también afirman que las reglas son situacionalmente distinguibles y más o menos maleables, dependiendo del grado de incertidumbre en las relaciones sociales (llamado *ambage*) que dominen en algún momento, y de la ambigüedad de su significado. De ahí que la capacidad que tengan las identidades<sup>9</sup> para reestructurar sus papeles dependerá de la combinación y del nivel que asu-

<sup>8</sup> Esta parte no se encuentra en la traducción al inglés del texto en francés.

<sup>9</sup> Para White y coautores, el término *identidades* es el equivalente relacionista del concepto esencialista de *actores*.

men el *ambage* y la ambigüedad en cualquier situación (2013: 300).

Al proponer que las reglas serán fáciles o difíciles de modificar, dependiendo del *trade-off* entre incertidumbre y ambigüedad, White y coautores han establecido que los actores no operan en un *magma* social amorfo sin piso donde apoyar los pies (“footing” en el texto) improvisando las estructuras a construir o modificar en cada momento, e impunes a las desigualdades sistemáticas que los rodean. Estas consideraciones nos indican que el análisis relacional deberá navegar cuidadosamente entre los peligros a reinstituir, sin proponérselo, las estructuras fijas, y de excluir cualquier principio que oriente las acciones.

4. ¿Cuáles “*figuras*” debería priorizar el análisis relacional? En principio, ninguna, pero sucedió el hecho histórico de que el relanzamiento de la visión relacional ocurrió cuando el análisis de redes se había puesto de moda. No obstante, las redes son probablemente las “identidades” más difíciles de tratar en términos de la producción y la reproducción de pautas relacionales, pues sus componentes no se agregan como actores colectivos, al contrario, por ejemplo, de las organizaciones complejas. Como consecuencia, difícilmente pueden ser consideradas capaces de acciones estratégicas *qua* redes, sino más bien como “campos”, es decir, espacios delimitados dentro de los cuales se dan procesos relacionales, a la Bourdieu. Como observaba Somers (1994), las redes son metáforas más topográficas que ideográficas dentro de las cuales las pautas culturales no se insertan fácilmente. Emirbayer, por su lado, señala que en la investigación de redes tiende a faltar “cualquier consideración sistemática y normativa del papel de lo que Dewey ha llamado ‘inteligencia’ y la guía intencional en el manejo de los asuntos humanos” (1997: 305), en otras palabras, *agencia*. Más adelante, el autor afirma que “los actores sociales mismos [...] llevan a cabo toda la actuación en la vida social” (1997: 307), observación que sugiere que en la visión relacional la agencia, entendida no como volición individual sino como proceso dialógico (Emirbayer,

1997: 294), constituye el principio dinámico que impulsa los procesos.

No obstante estas dificultades todavía por resolver, el trabajo de McLean (1998) comprueba que la noción de red no es necesariamente contradictoria con la de agencia. En ese artículo muestra cómo los actores florentinos del Renacimiento manipulaban diversos *marcos de significado* por medio de cartas de peticiones de favores que podían considerarse como redes. Vínculo por vínculo, cada carta fue interpretada como una negociación sobre la fuerza y la exclusividad de la relación, dentro de los marcos culturales accesibles a la Florencia renacentista. Dos de las conclusiones del autor resaltan por su relevancia al análisis relacional: primero, que “simplemente leer las lealtades interpersonales a partir de las pautas de una red pasa por alto la negociación, y por tanto no permite entender la dinámica de la red” (McLean, 1998: 54), y segundo, que “para entender la realidad, es un error sumar todas las relaciones [...] en una sola matriz de redes” (McLean, 1998: 54). Ambas conclusiones resaltan las razones detrás de la debilidad de los trabajos empíricos sobre redes anteriormente detectadas por Emirbayer y Goodwin (1994).

Nos topamos con dificultades de otro orden cuando partimos de los *sistemas* como entorno básico de las relaciones sociales. Los sistemas tienen sobre las redes la ventaja de ser, por definición, paquetes de procesos relacionales que reproducen al sistema. Lo que queda en duda es si las propiedades sistémicas (como la autopoiesis, la diferenciación o la integración funcional) deben considerarse como impulsadas por la dinámica fundamental de las relaciones intra y extrasistémicas, o si deben fincarse en las actuaciones de los actores que forman parte de los conjuntos sistémicos. El trabajo de Marco Estrada en este libro apunta a la segunda opción, y, por tanto, deja implícito que las relaciones sociales son impulsadas por los actores que las constituyen y no por una dinámica sistémica que actúe detrás de ellos. En cambio, si escogemos la primera



opción, apostaríamos por la prioridad de las propiedades sistémicas sobre la agencia, por lo que el papel desempeñado por los actores tendría que considerarse epifenomenal o una simple proyección de propiedades sistémicas.

En vez de tratar con “grandes estructuras” y “procesos enormes” (Tilly, 1985) como las redes y los sistemas, podríamos estar más aptos a evitar tanto reificaciones como sustancialismo si estudiáramos entidades de tamaño y alcances intermedios como las organizaciones. Éstas son las figuraciones más ubicuas, polimórficas, cambiantes e indudablemente poderosas que cubren el amplio abanico de actividades humanas, desde las productivas hasta las políticas y culturales, y han dominado la sociedad occidental a tal grado que, como lo ha expresado Charles Perrow (2003), hoy en día vivimos literalmente en una sociedad organizacional.

Pero la intención en este libro ha sido considerar la factibilidad de tratar de manera relacional cualquier fenómeno social, desde lo territorial o local hasta lo nacional o multinacional, y todos los niveles de análisis se consideran como capaces de ser agregados como actores en relación con otros actores. En resumen, ni las redes ni las organizaciones ni cualquier otra ‘entidad’ pueden ser consideradas como portadoras de dinámicas propias independientes de las relaciones en las que incurren, o de los actores que actúan en ellas en conformidad o inconfomidad con las reglas que, mediante las transacciones, orientan, posibilitan y constriñen las acciones.

5. *Agencia vs. mecanismos en la relacionalidad.* Si la dinámica de los procesos relacionales no se encuentra predeterminada en esencias fijas ni tampoco es inherente en redes, sistemas u otros colectivos, entonces nos incumbe descubrir cuáles son los principios dinámicos que se generan hacia dentro y hacia fuera de los grupos, organizaciones o instituciones que constituyen los procesos relacionales. *Agencia y mecanismos* son las dos opciones disponibles si excluimos tanto los principios de determinación individualistas como los holistas, ambos contra-

rios a los principios de la relacionalidad. En este libro, hemos optado por agencia, por ser un principio dinámico que, implícita o explícitamente, ha estado en el centro de la discusión de la sociología relacional.

A pesar de que los teóricos de la agencia hayan tenido sus desacuerdos internos —entre Bourdieu y Giddens, entre ambos y Sewell, y finalmente entre todos y Archer—, han concordado en fincar la capacidad de impulsar los procesos en los actores sociales (individuales o colectivos). Han representado al agente como un ente social, es decir, un miembro de una multitud de formaciones con sus respectivos códigos culturales socializantes. En esto, sin embargo, existen desacuerdos no resueltos entre los relacionistas que son importantes de resaltar. Para Crossley (2011: 15, 42), por ejemplo, puesto que no los individuos sino las relaciones son constitutivas de la realidad social, son éstas las que deben considerarse como agentes de los procesos. En cambio, Donati (2011) considera que una concepción de la sociedad como una red de redes de relaciones no nos obliga a hacer caso omiso de los sujetos de estas redes, de los significados que aportan a sus relaciones, de los propósitos que persiguen o de las tareas que llevan a cabo. En sus palabras, “Para entender cómo se produce el cambio social, necesitamos una teoría que se adecue al carácter relacional de la realidad social entendida como realidad *sui generis* que está hecha *de* (no *por*) relaciones sociales” (2011: 66). Esto significa que tratar a los actores como meras reflexiones de los entramados sociales en los que participan equivaldría a reificar estos últimos, y de ahí negar que principios dinámicos sean generados *dentro de* (y no *por*) estos entramados. Dicha reificación, a su vez, nos dejaría sin elementos para explicar el cambio, y colocaría la contingencia absoluta de los hechos sociales como única alternativa.

La salida de este *impasse* es considerar a los actores, con sus preocupaciones, aspiraciones y preconcepciones, como *agentes* en los variados espacios relacionales (redes, sistemas, organi-

zaciones, campos), cada uno dotado de distintos recursos y limitantes, y sujeto a reglas de desigualdad que habilitan y a la vez limitan las relaciones sociales que en cada momento se desenvuelven. En estos espacios, los agentes llevan a cabo trans-acciones que reproducen o modifican las condiciones de futuras relaciones, a la vez que son modificados por éstas. Esta postura permite ver a las trans-acciones como alternadamente reproduciendo y transformando no solamente la posición de los actores en distintas formaciones, sino además la naturaleza misma de la realidad que se desenvuelve trans-accionalmente, y de ahí la posición, la capacidad de negociación, las estrategias, y los significados bajo los cuales actúan los agentes.

Los *mecanismos*, concepto que ocupó el centro de los debates teóricos al principio de la década de 2000 (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tilly y Tarrow, 2007; Gorski, 2009), aparecen como una alternativa posible a la noción de *agencia* como principio dinámico en los procesos relacionales. Pero, exactamente, ¿qué es un mecanismo? En su acepción más mecanicista, es algún principio conocido, como el de energía kinésica almacenada en los resortes de un reloj que provoca un cambio previsible, o como el avance regular de las manos del reloj (Gorski, 2009). Aplicada a situaciones sociales, esta analogía plantea muchas objeciones, principalmente la del *petitio principii* que supone conocido lo que tratamos de descubrir. Además, en la metáfora mecanicista, las partes del mecanismo no tienen voluntad propia, por lo que no pueden alterar el resultado final del proceso, mientras que en la sociedad, los individuos actúan bajo diversos impulsos no sujetos a controles que permitan asegurar que los mismos mecanismos serán seguidos de las mismas consecuencias.

Del lado de la brecha que separa lo nomotético<sup>10</sup> de lo procesual, la noción de *mecanismo* se ha entendido como parte

<sup>10</sup> Entre los científicos sociales que han seguido apegados a la lógica nomotética-deductiva, Elster designa como mecanismos a los “rodajes y ruedas” que especifican las relaciones entre variables o eventos (1989: 3). De manera similar, Reskin define mecanismos como “las variables intervinientes que vinculan las características ascriptivas

articuladora de procesos. Esta perspectiva remonta a Robert Merton (1968: 43-44), pero es a Tilly y sus coautores (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tilly y Tarrow 2007, Tilly, 2008) que debemos el trabajo conceptual más detallado sobre la noción de *mecanismo* en una tradición que claramente se inscribe dentro del estudio de procesos. En un primer acercamiento, Tilly afirmó lo inoperante de los esquemas macroanalíticos generales para explicar los fenómenos sociales locales y circunstancialmente variables: argumentó que las regularidades en la vida política son muy amplias, y de hecho transhistóricas, pero que no operan en forma de estructuras recurrentes y procesos en grandes escalas. Consisten en causas recurrentes, mismas que en diferentes circunstancias y secuencias se combinan en efectos muy variables, pero explicables (Tilly, 1995: 1610).

Unos años más tarde, estas regularidades serían caracterizadas como *mecanismos* definidos como

causas en pequeña escala: eventos similares que producen esencialmente los mismos efectos en un amplio rango de circunstancias. Los analistas frecuentemente se refieren a causas sociales de gran escala (la pobreza, las frustraciones ampliamente difundidas, el extremismo, la competencia por los recursos, etc.) [...] Aquí, en cambio, estamos buscando mecanismos recurrentes en pequeña escala que producen efectos inmediatos idénticos en una variedad de circunstancias, pero se combinan de manera variada para generar resultados muy diferentes en grandes escalas (Tilly, 2001: 20).

En esta cita se asienta con toda claridad que los mecanismos representarían ladrillos básicos de construcción a partir de los cuales edificar explicaciones sociológicas de grandes procesos. Detrás de su enorme y rica variabilidad, la realidad social consistiría, por tanto, en combinaciones de estas “moléculas” que,

---

a resultados más o menos deseables” (2003:7). Para la escuela de elección racional, la noción de *mecanismo* se refiere a la acción humana basada en el principio universal de preferencias individuales de los actores (Kiser y Hechter, 1991).

al ser identificadas, nos permitirían explicar causalmente a todos los fenómenos sociales. Pero explicar el cambio con base en la fuerza causal de elementos fijos que median de manera preestablecida (y por tanto predecible) entre los actores nos parece incompatible con el enfoque relacional: primero, porque los mecanismos son vistos como motores de los procesos independientemente de la volición o de las representaciones culturales de los actores, y segundo, porque entendidos de esta manera, los mecanismos no tendrían efectos de retroalimentación sobre la realidad como se estipula en la visión relacional.

Sin profundizar una discusión sobre lo que son los mecanismos y cómo impactan en la realidad social, basta con evocar la definición de éstos por McAdam *et al.* (2001: 30) como “causas en pequeña escala: eventos similares que producen esencialmente los mismos efectos en un amplio rango de circunstancias” para constatar que los mecanismos son, bajo esta definición, procedimientos que existen por sí mismos “ahí afuera”, sin variaciones en función de contextos históricos o situacionales, y *a fortiori* sin implicaciones relacionales. Sobre esta fundamentación, los autores de este libro hemos apostado a que los procesos sociales son agenciados por los actores que participan en ellos, a la vez que estos actores son constreñidos y transformados por dichos procesos.

6. *Agencia y desigualdad social.* Si el análisis relacional opta por atribuir la dinámica relacional no a conjuntos indivisibles (como redes, campos, sistemas, organizaciones o movimientos) sino a los procesos que se desenvuelven dentro de y entre estas formaciones, entonces deberá adoptar una posición clara ante el problema de la desigualdad social que está estrechamente relacionado con el de la agencia (Brachet-Márquez, 2014). En combinación con la desigualdad, la agencia puede entenderse relacionamente como la capacidad de los individuos o colectivos para actuar como reproductores o transformadores de las dinámicas relacionales que tienden a reproducir o transformar el *statu quo* de la desigualdad en momentos y espacios dados.

Una cuestión todavía debatida en la teoría de la agencia es si los actores actúan en forma *práctica* o *reflexiva*, y en qué condiciones son más inclinados a ser transformadores de dichas relaciones, ya sea reflexiva o irreflexivamente. Si incluimos la desigualdad en nuestras relaciones sociales, estas interrogantes son equivalentes a preguntarnos en qué entornos reproducimos y en cuáles retamos las desigualdades que nos imponemos unos a otros en cada relación.<sup>11</sup> A primera vista, parece difícil incorporar en el pensamiento relacional la noción de reproducción práctica (es decir, irreflexiva) que se produce, por ejemplo, mediante el *habitus* (Bourdieu, 1972). Pero si acordamos que las formaciones sociales no se transforman al mismo ritmo en todos los momentos históricos ni en todos los lugares, entonces también podremos concebir que las pautas agenciales pueden tener un carácter más reproductivo durante periodos relacionales relativamente estables,<sup>12</sup> y más reflexivo y transgresivo cuando las reglas dejan de aplicarse eficazmente (y por tanto se vuelven ambiguas y debatibles), y las incertidumbres crecen. De la misma manera, si planteamos que los procesos relacionales no son flujos de trans-acciones elegidas libremente (como sería el supuesto en el individualismo metodológico), entonces tendremos que aceptar que la agencia en cada momento está orientada e influida por situaciones *de facto* —relacionalmente creadas en el pasado, pero cristalizadas como pautas de comportamiento institucionalmente respaldadas en el presente— que los actores deben enfrentar, pero que pueden, a su vez, acatar o modificar (Archer, 1995). Estas estipulaciones que integran los avances de la teoría de la agencia, pero los colocan en un contexto de desigualdad, son la clave para entender tanto las permanencias como los cambios sociales en forma

<sup>11</sup> Esta distinción es meramente analítica, dado que en la realidad histórica se ejercen tanto la agencia reflexiva como la basada en *habitus* (Bourdieu, 1972).

<sup>12</sup> Aquí estabilidad no indica consenso, por lo que puede corresponder a periodos históricos en los que se ejercen las dominaciones más coercitivas imaginables, como durante la era de los Somozas en Nicaragua, o de los Duvalier en Haití.

relacional. Con este punto de partida podremos analizar a los actores/agentes sociales como actuando bajo presiones constantes por acatar reglas en sus trans-acciones, mismas que son respaldadas por las instituciones —principalmente el Estado en tiempos modernos—, pero también por oportunidades y recursos para retarlas —particularmente durante los periodos de relativa inestabilidad e incertidumbre relacional en la sociedad—.

Los conjuntos de reglas que definen histórica y contextualmente los límites de la desigualdad, y las pautas sociales que los hacen vigentes han sido designadas por Brachet-Márquez (2012; 2014) como *pactos de dominación* que atraviesan distintas fases de surgimiento, institucionalización, decadencia y colapso, a menudo a lo largo de varios siglos, pero también sobre periodos más cortos. Desde esta perspectiva, las reglas de la desigualdad son transmitidas en el tiempo y tienen un carácter preexistente virtual (en la memoria) con respecto a cada acto agencial. Sin embargo, dicha preexistencia no implica la creación de estructuras, sino de coyunturas relacionales contingentemente durables. A diferencia de la propuesta de Archer según la cual cada acción agenciada genera una estructura que la acción siguiente adopta o transforma, la postura adoptada por Brachet-Márquez solamente compromete el analista a postular la posibilidad, para los actores, de acatar o retar las reglas de la desigualdad en cada momento en función de sus expectativas de colaboración con otros actores o en oposición a ellos, especialmente los dotados de recursos de persuasión o de coerción. Por ejemplo, algún actor puede intentar apropiarse de la tierra de su vecino, como lograron hacerlo varios hacendados en México durante el Porfiriato. Éstos supieron que tal acción iba a requerir del uso ya sea de violencia privada o del apoyo del Estado, porque el vecino invadido con toda probabilidad apelaría en algunos casos a las autoridades estatales, y en otros, usaría de la violencia privada.

Esta ejemplificación extraída de los antecedentes de la Revolución mexicana (Womack, 1968) hace patente que las reglas a

menudo son violadas, o no se aplican de la misma manera dependiendo de la posición que ocupan los individuos o colectivos involucrados en una situación contenciosa. Esto significa que la mayoría de los recursos tomados por la fuerza, adquiridos o heredados, como la propiedad de la tierra, serán defendidos por sus detentores (reales o pretendidos), mientras que el Estado tenderá, en sus intervenciones en contiendas, a mantener el *statu quo* de las (desiguales) relaciones sociales.

Esta manera de ver la desigualdad como impulsada por un tipo de agencia relacional nos permite tratar al poder como una condición concreta de todas las relaciones sociales, pues las desigualdades de todas clases son más fáciles de observar y medir que la noción abstracta del *poder*. Además, la desigualdad es naturalizada en la mayoría de las situaciones, exceptuando los periodos especiales y poco frecuentes cuando las reglas se derrumban momentáneamente o por un periodo indeterminado. Sin embargo, no debemos suponer, como lo hicieron los funcionalistas, que la gente necesariamente acepta o internaliza dichas reglas. De esta manera, las desigualdades no son estructuras estáticas o “cosas”, sino el origen y el fruto de relaciones más maleables en algunos momentos y contextos que en otros. De ahí la necesidad de plantear que algunos actores son detentores de los recursos para sancionar a los inconformes, papel principalmente desempeñado por las burocracias estatales en las sociedades modernas, aunque otros complejos institucionales (como las iglesias, las escuelas o la familia) también participan en detectar a los incumplidos e instrumentar los medios (formales o informales, coercitivos o normativos) para contrarrestar los esfuerzos por evadir las reglas.

#### 7. *El cambio continuo vs. el discontinuo en la relacionalidad.*

Los proponentes de la relacionalidad son unánimes en afirmar que la realidad social, parecida al flujo continuo de las aguas de un río, implica cambios continuos en las relaciones sociales. Pero, entonces, ¿cómo interpretar algunas situaciones innegables de relativa estabilidad en los procesos relacionales



históricos, como el hecho de que el régimen posrevolucionario de México, según opiniones ampliamente compartidas, haya demostrado utilizar, sexenio tras sexenio, las viejas y bien probadas estrategias de relación entre Estado y sociedad que le permitieron mantenerse en el poder de 1929 a 2000? Los trabajos presentados en este libro ofrecen evidencias de que no hay necesidad de afirmar por *fiat* teórico cuál debe ser la frecuencia o la temporalidad de los cambios generados por las relaciones sociales. Algunos procesos relacionales cambian a ritmos acelerados, otros más lentamente. En palabras de Tilly (1995), algunos procesos sociales son como los desiertos, y toman milenios para finalizar su ciclo, mientras otros, como la democracia, son “lagos”, todavía lentos en su desenvolvimiento desde nuestra perspectiva humana, pero mucho menos que los procesos milenarios, como el paso del neolítico a la revolución agraria. El reciente interés entre algunos sociólogos por entender a la vez lo que explica los periodos con relativamente poco cambio, y sus puntos de giro, cuando los cambios se aceleran (Abbott, 1997; Bessin, Bidart y Grossetti, 2009; Grossetti, 2004), abre una ventana nueva que visualiza el ritmo y la frecuencia del cambio como una cuestión empírica, no teórica. Las relaciones que constituyen las organizaciones, los partidos, los regímenes y los Estados alternan entre periodos de cambios lentos, otros de cambios acelerados, y momentos dramáticos de ruptura. Estos últimos a menudo se recuerdan como eventos únicos (la toma de La Bastilla del 14 de julio de 1789, o el tiroteo del 22 de enero de 1905 frente al Palacio de Invierno), pero ni la Revolución francesa ni la rusa se hicieron en un día, sino en un periodo corto e intenso de transformaciones radicales. En América Latina tenemos el ejemplo de Nicaragua, cuyo proceso político se mantuvo en un no-cambio forzoso durante décadas bajo las dictaduras de los dos Somozas, seguido de un periodo de cambios acelerados durante la Revolución sandinista de 1979 a 1981, y de una transición violenta (la guerra de los contras) pero relativamente lenta hacia una democracia parlamentaria.

El análisis sociológico todavía tiene mucha tarea por delante para explicar tanto el cambio (lento o súbito) como la permanencia, y *a fortiori*, la alternancia entre los dos. El giro ontológico a la relacionalidad bien puede aportar elementos nuevos que facilitarán esta tarea todavía en proceso. En los capítulos que componen este libro, se podrá observar cómo cambian, pero también cómo se mantienen las formas que asumen la dominación y la desigualdad observadas a través de la relación Estado-sociedad. Un aspecto importante de estos trabajos ha sido la oportunidad de investigar en qué condiciones las reglas que distribuyen desigualmente el poder y los recursos tienden a ser acatadas, o en cuáles correrán mayor riesgo de ser transgredidas, y de esta manera recreadas y resignificadas relacionalmente. Cada capítulo expone esta problemática en contextos, lugares, ámbitos y tiempos distintos, y busca, en cada caso arrojar luz sobre el asunto.

#### ESTADO Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA: ACERCAMIENTOS RELACIONALES

En este libro se examinan las relaciones entre Estado y sociedad en distintos contextos nacionales y locales de América Latina. Esta región se ha caracterizado en el pasado por sus profundas desigualdades: el ejercicio arbitrario del poder político, la corrupción de las instituciones públicas, y la presencia de toda clase de violencia en la vida social. Con la democratización que empezó en los ochenta, y actualmente sigue en proceso, estos rasgos se han modificado, pero siguen operando con mayor o menor intensidad en las relaciones Estado-sociedad de estos países, como lo muestran los trabajos reunidos en este libro. Sin embargo, a pesar de tratar una gran variedad de temas y contextos de América Latina desarrollados sobre tiempos muy contrastados y dinámicas políticas diferentes, estos trabajos comparten una visión histórico-procesual y trans-accional

de la realidad social. Ésta se desenvuelve impulsada por luchas entre actores estratégicos entramados unos con otros a veces en relaciones negociables, y otras en violentos conflictos sin acomodos probables que buscan —unos transformar y otros reproducir— situaciones históricas de ejercicio del poder y distribución de los recursos heredadas de tiempos anteriores. Estas luchas proyectan, a través de estos actores, distintas visiones del orden social y político. Sin embargo, no pueden tener finales previsibles, porque la historia no está preescrita. Esto significa que ni las políticas públicas mejor diseñadas ni los proyectos contenciosos mejor liderados tendrán los resultados esperados por los contrincantes, o se apegarán a un modelo discursivamente preestablecido del orden social.

Haber escogido como escenario América Latina para poner a prueba la visión relacional no implica que nuestras conclusiones sean relevantes exclusivamente para estos contextos. Mientras que las relaciones sociales son vistas como contexto-dependientes, la mirada relacional no tiene fronteras. Por tanto, debe abarcar un amplio abanico de realidades espacio-temporales, e incluir tanto a las relaciones más legítimas, que según Emirbayer (1997) toman la forma de “conversaciones”, como a las menos legítimas —pero no menos reales— que pueden observarse en la periferia, aunque no son exclusivas de ésta. En las democracias más establecidas, las relaciones no están menos enmarcadas en las desigualdades que en las democracias de cuña más reciente, aunque los grados de desigualdad y de violencia tolerados difieran marcadamente entre unas y otras, lo cual da la impresión, errónea en nuestra opinión, de que los atropellos a los derechos ciudadanos, la corrupción y la violencia son excepciones en contextos más “desarrollados”, pero normales en la periferia.

Los tres trabajos que inician esta compilación analizan *contien-  
tiendas transgresivas y contien-  
tiendas contenidas*,<sup>13</sup> localizadas

<sup>13</sup> Conceptos utilizados por McAdam *et al.* (2001). Las primeras designan las contien-  
tiendas llevadas a cabo mediante repertorios y actores extrainstitucionales, mientras

tanto en el nivel local como en el nacional. En el capítulo que sigue de esta introducción intitulado “Resistencia y represión: la violencia política en Oaxaca”, de Marco Estrada, se reconstruye una contienda local transgresiva desde una perspectiva sistémica-relacional, la cual puede ser vista como una ventana para entender el proceso de democratización mexicano y los hechos de violencia que ha conllevado. Estos sucesos no pueden ser vistos como algo excepcional y por tanto marginal. El análisis muestra el grado al cual una democracia electoral puede ser compatible con distintos grupos de poder despótico relativamente autónomos del gobierno central, cuyos representantes están dispuestos a llegar a extremos de violencia para defender sus intereses. Estrada recrea las confrontaciones y contestaciones entre los grupos articulados en la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), que conforman, por un lado, lo que el autor llama un *sistema de protesta* compuesto por una pluralidad de organizaciones (sindicatos, organizaciones populares, organizaciones no gubernamentales y otros grupos sociales organizados), y por el otro, el *sistema interinstitucional de represión*, representado por los dirigentes gubernamentales locales, la policía estatal, el ejército federal, los jueces, los empleados del sistema carcelario, y unos cuantos actores extralegales (sicarios y *porros*). Este trabajo retrata cómo se van transformando los actores ante determinados hechos contenciosos, productos de antecedentes históricos.

En el capítulo II sobre “Contiendas, trans-acciones y decisiones: políticas de salud en México y Colombia”, Mónica Uribe Gómez utiliza los procesos de reforma en la salud en ambos países para mostrar cómo mediante el análisis político de las políticas públicas se pueden conocer las formas que adquieren la desigualdad y las luchas por la distribución de los recursos públicos. En este análisis, la autora plantea que los cambios

---

que las segundas se refieren a las contiendas llevadas por actores establecidos (por ejemplo los sindicatos o los partidos) dentro de pautas normativas institucionales.

sucedidos desde los años ochenta en las políticas de salud en América Latina han correspondido a dinámicas relacionales complejas que involucran múltiples actores, los cuales se modifican y afectan recíprocamente y generan consecuencias que influyen en las instituciones de salud, así como en la orientación y los resultados de los cambios instrumentados. El trabajo ilustra las transformaciones en las identidades de los actores como producto de las contiendas por los recursos de la salud y la incidencia que las trans-acciones entre éstos tiene en las decisiones tomadas en el sector en diferentes momentos y coyunturas. Estos cambios no significan necesariamente una pérdida de poder por parte de la burocracia estatal o la transformación de las instituciones de salud por el efecto de la movilización social. Sin embargo, son una expresión de la reconfiguración de las alianzas, las arenas de negociación y los mecanismos de legitimación y capacidad institucional.

El trabajo de Tania Rodríguez Mora cierra estos análisis que podrían clasificarse como más “institucionalizados”. En el texto “Contienda política y pacto de dominación: el Partido dos Trabalhadores y el cambio político en Brasil”, la autora ilustra la reconfiguración de las reglas distributivas en la sociedad brasileña a través del lente de los partidos políticos. El análisis muestra cómo las luchas partidarias y electorales no suelen desbordarse de las reglas democráticas formales, aunque esto no significa que no puedan transformar las prácticas que afectan el reparto desigual de los recursos. Rodríguez reconstruye la trayectoria política del Partido dos Trabalhadores (PT) brasileño, y analiza la forma en que el surgimiento, desarrollo y desgaste político de este conjunto de actores se articula con su capacidad de reformar el pacto de dominación que había conformado la distribución de poder y de los recursos en Brasil antes de la era de Lula da Silva. Esta perspectiva contribuye a desdibujar la idea de fronteras fijas en las relaciones entre Estado y sociedad, así como la de procesos políticos predecibles. Además, la reconstrucción relacional de la trayectoria del PT

constituye un caso relevante para la comprensión de la historia política contemporánea, que en América Latina a menudo se ha materializado en series de contiendas políticas lideradas por actores organizados desde abajo y desde afuera del aparato estatal.

Los siguientes cuatro capítulos se concentran en pensar el Estado como un proceso de formación relacional. Para tal fin, parten de dimensiones cotidianas, territoriales, comparativas e históricas que ponen en entredicho la dicotomía Estado-sociedad sin que esto signifique la priorización o el desconocimiento de las particularidades que cada una de estas categorías conlleva. El objetivo es desentrañar las dinámicas de estas relaciones y mostrar, como lo dice Domínguez en el capítulo IV, la forma en que los actores, mecanismos y procesos producen y reproducen configuraciones diferentes de Estado y sociedad. Esta segunda parte de la compilación comienza con el trabajo de Marta Domínguez intitulado “La dimensión cotidiana de formación del Estado en el Pacífico colombiano”. La autora propone la dimensión cotidiana de la formación del Estado como perspectiva analítica, argumentando que los estudios en este campo suelen adjudicar una coherencia exagerada al Estado o mostrar una visión monolítica de las comunidades negras del Pacífico colombiano, pensadas como poseedoras de un conocimiento autóctono, ancestral, congelado en el tiempo, y vulnerable al contacto con otros saberes. La etnografía de experiencias como la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano es un ejemplo de interesantes transformaciones en las formas de organización de las comunidades rurales y en las maneras de concebir el territorio. Esta experiencia también ilustra las transformaciones que se dieron desde el Estado colombiano, materializadas en la incorporación de mecanismos informales por parte de los funcionarios gubernamentales para comunicarse con los miembros de estas comunidades. Tal narrativa descubre el entrecruzamiento entre diversos procedimientos formales e informales, y entre múltiples actores que participan cotidianamente en la formación del Estado.

En el capítulo V, “Territorio, formación del Estado y soberanías fragmentadas en Guatemala”, Matilde González-Izás utiliza las contiendas por el territorio en Zacapa, Chiquimula e Izabal —ciudades situadas en la zona nororiente de Guatemala— en los años ochenta y noventa para reflexionar sobre las dificultades para promover reformas democratizadoras de la política local. Para tal fin, la autora rastrea las trayectorias políticas, las redes de influencia, la cultura y las prácticas de gobierno de varias generaciones de políticos nororientales mostrando cómo estos actores ajustaron continuamente los diseños estatales a sus propias concepciones del mundo, sus formas de entender lo político, y los estilos de gobernar en sus territorios de influencia. En este trabajo, tanto la escala territorial como los procesos de expansión capitalista y la dominación cobran especial importancia. Las dimensiones mencionadas son el referente para comprender las apropiaciones, negociaciones y disputas entre diferentes actores, mismas que permiten observar las formas de relación que se establecen entre el Estado y la sociedad, y las dinámicas de la dominación y la desigualdad como consecuencia.

En el capítulo VI, sobre “La formación del Estado y de la sociedad en América Latina: un acercamiento relacional”, Viviane Brachet-Márquez hace un análisis de larga duración (1810-2010) sobre la formación del Estado en Latinoamérica. Esta narrativa muestra cómo el logro por parte de los agentes estatales de fines como la hegemonía interna, la soberanía externa y las capacidades para mantener el orden social, depende del curso que tomen las distintas contiendas políticas entre Estado y sociedad y de distintos eventos históricos que constantemente definen y redefinen las fronteras de lo estatal y las reglas del orden social, o *pacto de dominación*. La reconstrucción de lógicas relacionales compartidas por varios países en diferentes momentos sirve de base para una comparación entre ellos. Desde esta visión, los Estados no son representados como un conjunto de rasgos estructurales fijos, sino por su *modus operandi* históricamente

construido y cambiante en su relación con la sociedad y otros Estados. La autora interpreta la trayectoria histórica de los Estados latinoamericanos y muestra cómo procesos como la alternancia pueden llevar a periodos de pautas relacionales estables durante las cuales los actores en el Estado y en la sociedad reproducen por un lado reiterativamente el *statu quo*, y, por otro, eventos o puntos de ruptura cuando dichas pautas se desmoronan, y son sustituidas por lógicas relacionales alternativas. Éstas, a su vez, se estabilizan durante un periodo indeterminado, hasta que el siguiente punto de ruptura las interrumpe.

El capítulo VII, “Representantes del Estado: la formación histórica de las clases medias en Colombia, 1958-1965”, de Ricardo López, finaliza esta compilación. El autor historiza desde una perspectiva relacional la conformación y la consolidación de las clases medias colombianas. La narrativa de este proceso da cuenta de los puntos de quiebre derivados de distintas trans-acciones que fueron transformando a los diversos actores involucrados. López plantea que en el periodo analizado (1958 a 1965) las clases medias fueron imaginadas como representantes de un orden estatal moderno, democrático y tecnificado. Para mostrar cómo se desarrolla dicho proceso, el autor realiza un acercamiento etnográfico a las prácticas de reclutamiento y jerarquización en la contratación de funcionarios públicos profesionales, que, para él, más que un proceso tecnificado es un producto de la correlación de fuerzas en estos momentos. Este reclutamiento es definido por el Estado como instrumental para superar la violencia colombiana de los años cincuenta, y así prevenir la consolidación del comunismo. El texto también muestra cómo estas mismas prácticas llevaron a una serie de contradicciones que serían de crucial importancia para la misma radicalización política de los funcionarios contratados con estos criterios, debido a que, en la práctica, los programas de educación de las oligarquías eran, por decirlo, difíciles de cumplir. Desde principios de los años sesenta, estos profesionales empezarían a



manifestar su frustración diaria con unas oligarquías que eran reacias al cambio.

En resumen, los siete capítulos que componen este libro representan un intento colectivo de explorar, mediante la reflexión teórica, distintas problemáticas sociales desde el enfoque relacional situado en realidades latinoamericanas locales y nacionales contrastantes. Si la sociología relacional sigue escindida entre visiones individualistas y holísticas, como lo lamentan algunos autores partidarios de este enfoque (Donati, 2011: 25; Kasper, 2013), puede deberse a que es todavía demasiado incipiente y fragmentada para constituirse en un nuevo paradigma (Dépelteau y Powell, 2013). Pero también puede ser consecuencia de la escasez de trabajos que argumenten con datos las ventajas (y las dificultades) de ver la realidad social en términos relacionales.

Este libro no es más que un paso muy modesto, desde los márgenes de la sociología contemporánea, con la intención de dar cuerpo y realidad observable y sustantivamente debatible a un campo que ha tendido, hasta hoy, a trabajar más en la reflexión teórica que en las realidades sociales concretas que la sustentan. Esperamos que los trabajos aquí reunidos puedan estimular más esfuerzos semejantes para lograr un mayor desarrollo de la sociología relacional en un mundo en que las fronteras entre sur y norte ya no son tan infranqueables como solían serlo, beneficio no anticipado de la globalización de las relaciones sociales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, Andrew (1997). "On the Concept of Turning Point." *Comparative Social Research* 16: 85-106. También cap. 8 en Abbott (2001). *Time Matters*. Chicago: Chicago University Press.
- Archer, Margaret (1995). *Realist Social Theory. The Morphogenetic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Bessin, Marc, Claire Bidart y Michel Grossetti (2009). "Les bifurcations, un état de la question en sociologie." En Marc Bessin, Claire Bidart y Michel Grossetti (eds.). 2009. *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*. París: Éditions La Découverte.
- Bourdieu Pierre (1971). "Genèse et structure du champ religieux." *Revue Française de Sociologie* 12: 295-334.
- \_\_\_\_\_ (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Ginebra: Droz.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Distinction. A social critique of the judgement of taste*. Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994). "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field." *Sociological Theory* 12:1.
- \_\_\_\_\_ y Loïc Wacquant (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Brachet-Márquez, Viviane (2012). "Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad." *Estudios Sociológicos*, número extraordinario, 30: 111-156.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality in Mexico, 1910-2010*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corona, V., y F. Godart (2010). "Network-domains in combat and fashion organizations." *Organization* 17(2): 283-304.
- Crossley, Nick (2011). *Towards Relational Sociology*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Dépelteau, François, y Christopher Powell (eds.) (2013). *Applying Relational Sociology. Relations, Networks and Society*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Donati, Pierpaolo (2011). *Relational Sociology. A New Paradigm for the Social Sciences*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Elias, Norbert (1978) [1970]. *What is sociology?* Nueva York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1982) [1970]. *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_\_\_ (1989) [1939]. *El proceso de civilización. Investigaciones socio-genéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1999) [1989]. *Los alemanes*. México: Instituto Mora.

- \_\_\_\_\_ (2012). *On the process of civilization*. Dublín: UCD Press.
- Elster, Jon (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Emirbayer, Mustafa (1997). "Manifesto for a Relational Sociology." *American Journal of Sociology* 103(2): 281-317.
- \_\_\_\_\_ y Jeff Goodwin (1994). "Network Analysis, Culture and the Problem of Agency." *American Journal of Sociology* 99: 1411-1454.
- \_\_\_\_\_ y Ann Mische (1998). "What is Agency?" *American Journal of Sociology* 103(4): 962-1023.
- Fuhse, J.A. (2009). "The Meaning Structure of Social Networks." *Sociological Theory* 27(1): 51-72.
- Godart, F.C. y Harrison C. White (2010). "Switching under Uncertainty: The Coming and Becoming of Meanings." *Poetics* 38(6): 567-586.
- Gould, Stephen Jay (2007). *Punctuated equilibrium*. Cambridge: Belknap/Harvard University Press.
- Gorski, Philip (2009). "Social 'Mechanisms' and Comparative Historical Sociology. A Critical Realist Proposal." En Peter Heström y Björn Wittrock (eds.) *Frontiers of Sociology* (pp. 147-196, *Annals of the International Institute of Sociology*, vol. 11).
- Grossetti, Michel (2004). *Sociologie de l'imprévisible. Dynamique de l'activité et des formes sociales*. París: Presses Universitaires de France.
- Kasper, Debbie (2013). "Advancing Sociology through a Focus on Dynamic Relations." En Christopher Powell y François Dépelteau. *Conceptualizing Relational Sociology. Ontological and Theoretical Issues*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kaspersen, Lars Bo, y Norman Gabriel (2013). "Survival Units as the Point of Departure for a Relational Sociology." En François Dépelteau, y Christopher Powell (eds.). *Applying Relational Sociology. Relations, Networks and Society* (pp. 51-82). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kiser, Edgar, y Michael Hechter (1991). "The Role of General Theory in Comparative Historical Sociology." *American Journal of Sociology* 97(1): 1-30.

- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLean, Paul D. (1998). "A Frame Analysis of Favor Seeking in the Renaissance: Agency, Networks and Political Culture." *American Journal of Sociology* 104(1): 51-91.
- Mead, George H. (1934). *Mind, self and society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Merton, Robert (1968). *Social Theory and Social Structure*. Nueva York: Free Press.
- Mische, Ann (2011). "Relational Sociology, Culture, and Agency." En John Scott y P. Carrington (eds.). *The Sage Handbook of Social Network Analysis*.
- Perrow, Charles (2002). *Organizing America: Wealth, Power and the Origins of American Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Powell, Christopher, y François Dépelteau (eds.) (2013). *Conceptualizing Relational Sociology. Ontological and Theoretical Issues*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Reskin, Barbara F. (2003). "Including Mechanisms in our Models of Ascriptive Inequality." *American Sociological Review* 68(1): 1-21.
- Sartre, Jean-Paul (1943). *L'Être et le néant*. París: Seuil.
- Sewell, William H. Jr. (1992). "A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation." *American Journal of Sociology* 98 (1): 1-29.
- Simmel, Georg (1950). *The Sociology of Georg Simmel*, coord. y trad. de Kurt Wolff. Nueva York: Free Press.
- Somers, Margaret (1992). "Narrativity, Narrative Identity, and Social Action: Rethinking English Working-class Formation." *Social Science History* 16: 591-630.
- \_\_\_\_\_ (1994). "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach." *Theory and Society* 23: 605-649.
- Tilly, Charles (1985). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Nueva York: Russel Sage Foundation.

- \_\_\_\_\_ (1995). "Democracy is a Lake." En George Reid Andrews y Herrick Chapman (eds.). *The Social Construction of Democracy*. Nueva York: New York University Press/Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Mechanisms in Political Processes." *Annual Review of Political Science* 4: 21-41.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Explaining Social Processes*. Boulder y Londres: Paradigm Publishers.
- Tilly, Charles, y Sidney Tarrow (2007). *Contentious Politics*. Boulder y Londres: Paradigm Publishers.
- Vandenberghe, Frédéric (1999). "The Real Is Relational. An Epistemological Analysis of Pierre Bourdieu's Generative Structuralism." *Sociological Theory* 17(1): 32-67.
- White, Harrison C. (1992). *Identity and Control: A Structural Theory of Social Action*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Identity and Control. How Social Formations Emerge*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_, Frederic C. Godard y Matthias Thiemann (2009). "Les bifurcations sont la règle et non l'exception. Perspectives sur les différentes formes d'incertitude." En Bessin, Marc, Claire Bidart y Michel Grossetti (coords.). *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*. París: Éditions La Découverte.
- \_\_\_\_\_, Frederic C. Godard y Matthias Thiemann (2013). "Turning points and the space of possibles: a relational perspective on the different forms of uncertainty." En Christopher Powell y François Dépelteau (eds.). *Conceptualizing Relational Sociology. Ontological and Theoretical Issues*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_, Frederic C. Godard y V.P. Corona (2007). "Produire en contexte d'incertitude. La construction des identités et des liens sociaux dans les marchés." *Science de la Société* 73: 16-39.
- Womack, John (1968). *Zapata and the Mexican Revolution*. Nueva York: Alfred Knopf.



## I. RESISTENCIA Y REPRESIÓN: LA VIOLENCIA POLÍTICA EN OAXACA

Marco Estrada Saavedra

*Esas cosas parecen imposibles cuando fracasan —reflexionaba—. Si tienen éxito, a todo el mundo le parecen perfectas y bien planeadas.*

(Mario Vargas Llosa)

A mi amigo José Luis Escalona Victoria

En el conflicto de Oaxaca de 2006, en el que se conformaría la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), se registraron alrededor de 23 asesinatos por motivos políticos.<sup>1</sup> Sin contar el número de heridos, aprehendidos o la destrucción de bienes muebles e inmuebles, esta cifra mortal nos da una buena idea del grado de radicalización que alcanzó este conflicto político. ¿Cuáles fueron las condiciones sociales, políticas e institucionales que contribuyeron al desencadenamiento de la violencia en 2006?

En este capítulo quiero defender la tesis de que lo sucedido fue resultado de un proceso transaccional que empezó con la negativa del recién elegido gobernador del estado a utilizar los cauces tradicionales para negociar las demandas y reclamos de

<sup>1</sup> Dependiendo de la fuente y de sus criterios utilizados, el número de víctimas mortales varía. Así, mientras que la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos (CCIODH) registra 23 (2007: 95), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta 20 (2007), y el gobierno estatal sólo reconoce 11 asesinatos (CCIODH, 2007: 95 y s). Por su parte, Víctor Raúl Martínez recoge la cifra de 17 occisos (2007: 3).

diferentes grupos sociales, prefiriendo arrestos y represiones preventivas con el fin de desmovilizar a los inconformes. Lo anterior no dejó más opciones a estos últimos que someterse a la arbitrariedad del régimen u optar por la desobediencia civil. Este proceso, en el que la violencia extrainstitucional entre los contendientes fue en aumento y los cauces legales se desbordaban, terminó en la constitución, por parte de los gobiernos estatal y federal, de un *sistema interinstitucional de represión*, el cual, de manera ilegal e inconstitucional, logró desarticular la desobediencia y la protesta popular de la APPO.

En las siguientes páginas voy a exponer, primero, los antecedentes políticos de este conflicto a nivel local. En segundo lugar, daré cuenta de la estrategia de generación de ingobernabilidad de la APPO para crear las condiciones políticas y jurídicas de la desaparición de poderes en Oaxaca. Enseguida me ocuparé de cómo la Asamblea logró neutralizar a las fuerzas policiacas locales, y revisaré también el lado menos políticamente correcto de la Asamblea, es decir, el conjunto de abusos y arbitrariedades que cometieron los opositores del régimen para establecer su “poder y justicia populares”. Más adelante, explicaré el funcionamiento del *sistema interinstitucional de represión*. Después, daré cuenta de cómo el fracaso del diálogo y la negociación política entre el gobierno federal y la APPO condujeron a la cruenta represión de la Comuna de Oaxaca a finales de noviembre de 2006.<sup>2</sup> Dado que la asociación entre la sociología relacional y la teoría de sistemas puede antojarse extraña, si no es que espuria para algunos, cierro este escrito, por último, con una reflexión en torno a la teoría de los siste-

<sup>2</sup> La información de este capítulo es producto de un extenso trabajo de campo iniciado en 2009 y concluido a finales de 2013. El acercamiento al conflicto de 2006 lo he hecho a través de una combinación de etnografías y entrevistas individuales y colectivas, y la revisión de documentos, videos, fotografías, diarios y revistas. Aunque aquí no hay necesidad ni espacio para exponer el marco teórico utilizado, sólo mencionaré que mi perspectiva está influida por la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann (1987). Al respecto, puede consultarse Estrada Saavedra (2015a).



mas sociales entendida como una forma auténtica de sociología relacional.

NI MARCHAS NI PROTESTAS:  
LA PAZ OAXAQUEÑA DE ULISES RUIZ ORTIZ

En 2004 tuvieron lugar las elecciones para gobernador del estado de Oaxaca, un feudo político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante más de 70 años de dominio ininterrumpido. Sin embargo, la clase política local se había dividido en los últimos años. Así, un segmento de ésta, aliada al ex gobernador Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998), postuló a Gabino Cué Monteagudo —antiguo secretario de gobierno de Carrasco y presidente municipal de la ciudad de Oaxaca de 2001 a 2003— como candidato opositor de una coalición conformada por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia. La contienda resultó muy cerrada. Incluso hubo alegatos serios de fraude, y en muchos municipios la inconformidad llegó a manifestarse con tomas de presidencias municipales.<sup>3</sup> A pesar de lo anterior, el Congreso local, en su función de colegio electoral, declaró válidos los comicios. Así, resultó ganador el candidato de la alianza Nueva

<sup>3</sup> Al respecto, se puede revisar el *Informe de Observación Electoral. Oaxaca 2004*, de la red Colectivo para la Democracia. En él fue denunciada una serie de acciones irregulares y prácticas fraudulentas que tuvieron lugar durante la jornada electoral, como: 1) ausencia de la realización del procedimiento de insaculación de los funcionarios de casilla; 2) espionaje telefónico; 3) demoras en la acreditación de los observadores electorales; 4) imposición de funcionarios; 5) problemas con las boletas y la tinta indeleble; 6) funcionarios de casilla desconocedores del procedimiento de votación; 7) imposición de funcionarios de casillas; 8) actos de inducción al voto; 9) entrega de recursos del programa Oportunidades y amenazas de suspender sus beneficios en caso de no votar por el candidato priísta; 10) obsequio de enseres para ganarse la simpatía de los votantes, entre otros. Una síntesis del informe puede encontrarse en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=629&entidad=Noticias&html=1#1>>. Última fecha de consulta: 14 de mayo de 2014.

Fuerza Oaxaqueña,<sup>4</sup> Ulises Ruiz Ortiz, el delfín del gobernador José Murat (1998-2004).

Su campaña estuvo llena de los ofrecimientos acostumbrados en torno al mejoramiento del bienestar social, el combate a la pobreza y el desarrollo económico. Nada que antes no se haya ofrecido mil veces y otras tantas incumplido. Las propuestas del priísta no dejaron recuerdo mayor entre la ciudadanía, salvo quizás una, a saber: la promesa de no tolerar más las manifestaciones, protestas y plantones, porque afectaban, repitió en más de una ocasión, la paz social y desalentaban la inversión en Oaxaca. Así, Ulises Ruiz se comprometió a usar mano dura en contra de organizaciones y grupos que, en su opinión, amenazaban el orden estatal.

Probablemente ésta fue la única promesa de campaña que el gobernador se esforzó con tesón en cumplir cabalmente. En sus primeros días de gobierno, creó una huelga ficticia en el periódico local *Noticias* y trató de cerrarlo definitivamente, ya que había dado una cobertura muy crítica a su campaña y había mostrado su abierta simpatía por Gabino Cué (Estrada Saavedra, 2012a: 45 y ss). A este último intentó encarcelarlo acusándolo de corrupción en su administración como presidente del municipio de Oaxaca. En fin, todo aquel que expresó críticas y se opuso a su gobierno fue perseguido. En este clima intolerante, muchos activistas sociales y políticos fueron amenazados y encarcelados en los primeros tres semestres de la administración de Ulises Ruiz. De acuerdo con información del Colectivo por la Democracia, “en menos de 200 días de la actual administración han habido 15 asesinatos por motivos políticos y 152 presos políticos, si bien la mayoría están ya libres; el año pasado hubo 46 *femicidios* y en lo que va de éste se han cometido 15; ha habido represión a medios de comunicación independientes y una sórdida confrontación entre grupos políticos”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Esta coalición, liderada por el PRI, se conformó con la participación de los partidos del Trabajo (PT) y el Verde Ecologista de México (PVEM).

<sup>5</sup> En <<http://www.jornada.unam.mx/2005/06/14/index.php?section=estados&article=035n1est>>. Última fecha de consulta: 16 de mayo de 2014.

Tristemente, hay que decirlo, no sorprende el autoritarismo que mostró el gobernador antes del conflicto de 2006, porque ésta ha sido una práctica consuetudinaria en este estado del sureste mexicano. Lo que llama la atención, en cambio, es el volumen y el nivel de violencia en un periodo relativamente corto. En un sentido importante, Ulises Ruiz estaba rompiendo con los usos y costumbres de la política oaxaqueña en relación con la protesta y la movilización sociales. El ex gobernador Diódoro Carrasco lo sintetiza de la siguiente manera: se puede “doblegar a un movimiento intentando sobornarlo, comprarlo e intimidarlo. [Esto] se vale, son armas de la política” (entrevista, 20 de noviembre de 2009).

Una mezcla fatal de prepotencia, impunidad, inexperiencia y negligencia en el ejercicio del poder público se tradujeron, en el gobierno de Ruiz Ortiz, en desconocer la forma consensuada de hacer política, en la que a la presión pública ejercida por organizaciones populares gestoras de proyectos sociales de diversa índole mediante recursos y programas públicos le seguía una ronda ritualizada de descalificaciones y amenazas por parte del gobierno. Unas semanas más tarde, todo esto concluía en negociaciones que restablecían la gobernabilidad. Así había funcionado la política con mayor o menor éxito durante mucho tiempo. Cada una de las partes involucradas en los conflictos conocía y respetaba *las reglas del juego político*, por lo que a los problemas se les daba, al final, cierta solución aceptable para todos —hasta nuevo aviso—.

En cambio, Ulises Ruiz empezó a encarcelar sistemáticamente a sus interlocutores, incluso apenas unos minutos después de que éstos abandonaban el despacho del gobernador tras una primera ronda de conversaciones.<sup>6</sup> Meses más tarde, tras su

<sup>6</sup> Para ilustrar la situación, el 18 de febrero de 2005 —es decir, a escasos dos meses y medio de que Ulises Ruiz asumiera la titularidad del poder ejecutivo de Oaxaca—, una coalición de sindicatos y organizaciones populares planeó una marcha para exigir el cese a las detenciones de dirigentes sociales y políticos, y la liberación de Alejandro Cruz López (Coordinadora Magonista Popular Antineoliberal, Compa), Jacqueline

excarcelación, muchos de estos dirigentes y activistas sociales y políticos se sumarían a la APPO —por supuesto, con el respaldo de sus organizaciones de masas—.

En una entidad como Oaxaca, en donde los otros poderes constitucionales y los organismos públicos “autónomos” se encontraban, de hecho, sometidos al ejecutivo local, no existían contrapesos institucionales que moderaran las decisiones y acciones arbitrarias de Ulises Ruiz (Bailón Corres, 2002; Martínez Vásquez, 2007; Recondo, 2007; Bautista Martínez, 2010; Durazo Hermann, 2010). El PRI local y, por si fuera poco, el Instituto Estatal Electoral (IEE) se hallaban asimismo bajo el control del gobernador. Por su parte, la federación observaba todo esto como asuntos de la competencia exclusiva del estado de Oaxaca. Así, la única oposición real al gobernador la conformaban el conjunto de sindicatos; organizaciones populares, campesinas e indígenas independientes, y, en particular y la más importante entre ellas, la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Durante el primer año de gobierno, la relación con el magisterio pudo calificarse de inmejorable. En 2005 el gremio había obtenido en sus negociaciones laborales y salariales anuales recursos y apoyos como nunca antes en su historia había sucedido y, no está por demás señalarlo, todo ello sin mayor desgaste político ni movilización social. En ese entonces, sus manifestaciones y plantón apenas duraron algunos días. La ausencia de una disputa más álgida y prolongada, aunque sólo hubiese sido

---

López Almazán (Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo), Samuel Hernández (Compa), Margarita García y Habacuc Martínez (Consejo Indígena y Popular de Oaxaca), así como de 11 integrantes del ayuntamiento popular de San Juan Lalana, y tres miembros del Comité de Defensa de los Derechos Indígenas, de Santiago Xanica, acusados de ataques a las vías generales de comunicación, privación ilegal de la libertad y lesiones, así como de haber emboscado a dos patrullas de la Policía Preventiva del Estado, respectivamente. Cfr. *La Jornada*, 19 de febrero de 2005, <<http://www.jornada.unam.mx/2005/02/19/index.php?section=estados&article=029n1est>> y *La Jornada*, 21 de febrero de 2005, <<http://www.jornada.unam.mx/2005/02/21/index.php?section=estados&article=033n1est>>.

en términos meramente retóricos y simbólicos para encender un poco los ánimos públicos, preocupó, incluso, a muchos en el interior del sindicato, en particular a los líderes e integrantes de las corrientes político-ideológicas opuestas a la dirigencia en turno. Tan buenas relaciones y resultados en la negociación anual, pensaban, no podían ser más que producto de compendias inconfesables con el gobierno en favor de la camarilla de la dirección de la XXII y sus clientelas internas. Acostumbrados a desconfiar del poder y de sus propias dirigencias, estos escépticos sospechaban que, tarde o temprano, todo esto derivaría en corrupción y falta de independencia. Ello ocasionaría, aventuraban, una oportunidad para ellos de asumir las riendas del sindicato (Hernández Ruiz, 2006).

A pesar de su poca destreza política, Ulises Ruiz sabía que no podía tratar al magisterio de la misma manera que a las organizaciones populares. En efecto, la Sección XXII está integrada por alrededor de 70 mil docentes y trabajadores administrativos fuertemente cohesionados y disciplinados, y se caracteriza por una probada capacidad de movilización contestataria. Desde 1980, es una sección independiente del corporativismo del SNTE y ha demostrado ser, en poco más de tres décadas, el grupo opositor más fuerte e importante en Oaxaca (Yescas y Zafra, 2006; Foweraker, 1993; Street, 1992; Cook, 1996, y Estrada Saavedra, 2014a).

Pero en la primavera de 2006 esta buena relación “de respeto” entre el magisterio y el gobierno oaxaqueño se modificaría abruptamente, tanto por razones de micropolítica en el interior del sindicato como también por una conducción fallida de las negociaciones laborales por parte del gobierno local (Hernández Ruiz, 2006). Al no ver satisfechas sus demandas en su totalidad, los maestros presionaron al gobierno con grandes movilizaciones, un paro laboral y un plantón permanente en el zócalo de Oaxaca. Plantón que la policía intentó desalojar de manera violenta el 14 de junio, pero sin éxito, y, además, lastimando a vecinos que se encontraron, de pronto, en medio

del zafarrancho. Ante estos hechos y el cúmulo de agravios que diferentes sectores de la población habían sufrido durante la entonces corta, pero políticamente muy intensa administración de Ulises Ruiz,<sup>7</sup> una enorme coalición de organizaciones populares, sindicatos, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), colectivos de diferente índole y ciudadanos “independientes” conformó, con la Sección XXII a su cabeza, la APPO. Tras la constitución de la Asamblea, la interlocución entre el gobierno de Ulises Ruiz y los inconformes se canceló. El desconocimiento del gobernador por parte de los appistas era de tal magnitud que se exigió su destitución del poder ejecutivo estatal como condición fundamental para solucionar el conflicto (Martínez Vásquez, 2007; Osorno, 2007; Gibler, 2013; Bolos y Estrada Saavedra, 2013).

#### LA ORGANIZACIÓN DE LA INGOBERNABILIDAD

El encono popular provocado por la forma tan violenta de desalojar a los maestros de la plaza central oaxaqueña condujo a la situación de que las fuerzas policiacas no volvieron a aparecer uniformadas en público en la ciudad y los municipios conurbados sino hasta noviembre de ese año. De acuerdo con la descripción de un agente del orden, el centro de Oaxaca era “una zona de guerra” (entrevista con Javier, policía, 10 de mayo de 2013).<sup>8</sup> Los policías vestían de civil, porque, de lo contrario, “era enviarlos al matadero”, puesto que los opositores del gobierno los calificaban de “sicarios de Ulises” (entrevista con Manuel Martínez

<sup>7</sup> Agravios que van desde la autorización de proyectos urbanísticos de remodelación del zócalo de la capital del estado, hasta el otorgamiento de concesiones para construir una nueva central de autobús en el interior de un barrio colonial y tradicional, pasando por la decisión de sacar las sedes de los poderes públicos de Oaxaca de la capital del estado. Muchas de estas obras se hicieron sin consulta pública, y fueron asignadas mediante nepotismo, e implicaron gastos desorbitantes y gran corrupción.

<sup>8</sup> Por razones de confidencialidad, identifico a todos los policías entrevistados con pseudónimos.

Feria, ex presidente municipal de Santa Lucía del Camino, 10 de mayo de 2010). Así, por razones de seguridad, los miembros de las policías municipal, preventiva, ministerial, estatal y la Auxiliar Bancaria, Industrial y Comercial (PABIC); la Unidad Policial de Operaciones Especiales (UPOE), y hasta los mismos bomberos fueron de inmediato acuartelados. Los assembleístas no perdieron la oportunidad de instalar plantones incluso alrededor de los cuarteles policiacos y colocar retenes en las calles que conducían a éstos. Esto sucedió, por ejemplo, en el Campo de Adiestramiento UPOE-Heliodoro Díaz Escárrega, conocido entre los agentes simplemente como “el infierno”. “Sobre la carretera hacia el cuartel”, comenta un miembro de la UPOE, “los maestros tenían [su puesto] y revisaban los coches. Si veían a alguien peloncito [es decir, con la cabeza rapada], te decían ‘a ver, ven. Tú, ¿eres policía?’ Por eso, no llevábamos identificación de policía. Íbamos sin credenciales y sin nada, porque si te agarraban, te daban una tunda” (entrevista con Javier, policía, 10 de mayo de 2013).

En resumen, la policía local no volvió a aparecer en público con uniforme y de manera masiva. En estas circunstancias, muchos de sus miembros se dieron de baja, ya que temían por su seguridad y vida. De tal suerte, no hubo nada ni nadie que impidiera a la APPO tomar paulatinamente el control de la capital para instaurar la Comuna de Oaxaca, como se denominó a los intentos de establecimiento de un gobierno popular por parte de los inconformes con el régimen.

Para forzar la destitución de Ulises Ruiz, la APPO puso en marcha una estrategia para crear un estado de ingobernabilidad. La paralización de todo ejercicio de la autoridad pública, creían los appistas, sustentaría su petición de desaparición de poderes en Oaxaca ante el Senado de la República. En efecto, los sectores más dispuestos a “la acción directa” en el interior de la Asamblea consideraron agotada e ineficiente la estrategia del diálogo, y la negociación apoyada por las ONG integrantes del Espacio Civil, que se habían sumado a la APPO. En las palabras de un miembro de una ONG: estos grupos:

nos [preguntan a los miembros de los organismos civiles] cómo hacer para que el gobierno sea sometido a un procedimiento legal. Les dijimos que teníamos que demostrar que existe ingobernabilidad. Entonces ellos dicen: 'pues tenemos que generar las condiciones de ingobernabilidad' [...] [Así, se propusieron generar] un caos social para que la federación [volteara] los ojos hacia Oaxaca e [interviniera]. Para nosotros esto era muy riesgoso, porque nos ponía en la frontera de lo que sería cometer actos vandálicos o de delincuencia (entrevista con Miguel Ángel Vázquez, Educa, 14 de abril de 2009).

La *lógica* appista de creación de condiciones de ingobernabilidad —que fue evolucionando conforme el conflicto se agudizaba— constaba de varias acciones: en una primera fase, entre mediados de junio y finales de julio, se privilegiaron grandes manifestaciones y mítines; los bloqueos de avenidas y carreteras; las tomas de ayuntamientos; el cierre de oficinas públicas estatales y federales, el Congreso local, el Tribunal Superior de Justicia y la casa de gobierno; la multiplicación de plantones en todos estos sitios; la ocupación temporal de hoteles de gran turismo internacional; la quema de vehículos de transporte público, y el impedimento de la celebración de la Guelaguetza, el evento cultural y turístico más importante, sobre todo en términos económicos, en el estado. En una segunda fase, de agosto a noviembre, se ocuparon y operaron las instalaciones de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV), se erigieron miles de barricadas por toda la ciudad y se tomó una docena de radiodifusoras comerciales. En ambas etapas, ante la ausencia de autoridades y la anulación de la policía, la APPO trató de instituir un “gobierno” popular, puso en marcha un equipo de seguridad, elaboró bandos de buen gobierno y organizó diferentes foros públicos para pensar en el futuro social y político de Oaxaca tras la caída de Ulises Ruiz (Estrada Saavedra, 2010; 2012a, y 2012b).

Califico todo ello de “lógica” y no de “plan” de ingobernabilidad por parte de la APPO, porque las múltiples “acciones di-



rectas” no fueron pensadas, coordinadas e instrumentadas *centralmente* por la dirigencia de los maestros o los integrantes de la “coordinadora provisional” de la APPO.<sup>9</sup> En realidad, siguiendo la idea general de la importancia de la ingobernabilidad para iniciar un proceso de desaparición de poderes en el Senado de la República que condujera a la destitución de Ulises Ruiz del gobierno, ciertos sectores de appistas tomaron la iniciativa e hicieron lo que les parecía conveniente para promover este resultado.

### EL LADO OSCURO DE LA COMUNA DE OAXACA

A partir de mediados de julio resultaba claro que la APPO ejercía el control de la capital y sus municipios conurbados. En las palabras de un dirigente popular de una importante organización de masas, el Frente Amplio de Lucha Popular (FALP): “Este gobierno ya no era gobierno. Ya habíamos evitado las fuerzas represivas que, en un Estado, son las que mantienen el autoritarismo a través de la represión. Un gobierno sin fuerzas represivas ya no es gobierno. Ulises Ruiz ya no mandaba absolutamente nada, ya no ejercía el poder como tal; y, por eso mismo, la Asamblea Popular prácticamente toma el poder en la ciudad y empieza a ejercer todo el mando general” (entrevista con Gervacio García Martínez, 15 de agosto de 2011). La infraestructura del “poder popular” de la Comuna de Oaxaca era la activa solidaridad y cooperación de los appistas en los cientos, sino es que miles de asambleas locales de vecinos, que se organizaban a diario alrededor de las barricadas erigidas, a partir de la tercera semana de agosto, a lo largo y ancho de la ciudad, con fines, ante todo, de autodefensa frente a los ata-

<sup>9</sup> De hecho, en ocasiones se enteraban de ellas por los propios medios y, como en el caso de la quema del templete del auditorio de la Guelaguëtza, se deslindaban de manera expresa. Para el caso en específico, véase la declaración de Enrique Rueda Pacheco del 17 de julio de 2006.

ques de grupos oficialistas y paramilitares que hostigaban con violencia a los opositores del régimen.

Sin embargo, múltiples barricadas —aunque no todas— se convirtieron también en espacios de impunidad, dado que no existían controles externos que las regularan. Las arbitrariedades de los barricaderos iban desde impedir la libre circulación de automovilistas y peatones, muchos de ellos vecinos del mismo barrio, hasta solicitar e incluso exigir dinero a cambio de dejar pasar a las personas. Desde el punto de vista de los *appistas*, la extracción de “cooperaciones en especie o dinero” era entendida como una manera legítima y necesaria para sostener la lucha popular. En cambio, para los afectados esto no significaba más que una “extorsión” ante la cual estaban indefensos. Por supuesto, las empresas no se encontraron en una situación mejor. Un ejemplo puede ilustrar bien esta situación.

Mi esposo trabajaba en Choferes del Sur, la empresa de camiones. Entonces, él todas las noches tenía que hacer un recorrido por todas las barricadas para saber dónde estaban los camiones de la empresa [que eran utilizados para reforzar las barricadas]. Para lograr que se los devolvieran, le exigían que pagara dinero. Así, las empresas Choferes del Sur, Urbanos de Oaxaca y Tusubi tuvieron que soltar una lana [es decir, dinero]. En una ocasión, les pidieron \$10 mil pesos por unidad, y él se negó, porque les reclamaba que el camión estaba todo destartado, con las llantas fregadas y otras cosas. Entonces, empezaron a negociar y acordaron que les dieran cien costales de arena y dinero para pasar la tarde (entrevista con Ana Elisa, profesionista, 10 de mayo de 2013).

Para la población que no se identificaba con la APPO o el gobierno —muchos de ella perteneciente a la clase media oaxaqueña—, la ciudad tomada por la APPO y disputada a sangre y fuego por las fuerzas públicas y otros cuerpos irregulares era el escenario de una “guerra civil” en la que no había ni gobierno ni ley. Por tanto, vivían en la zozobra permanente. En las noches, sobre todo a partir de agosto, había un toque de queda *de facto* apenas oscurecía. “Pasamos meses terribles,

secuestrados en nuestra propia ciudad. Mis hijos estaban estudiando fuera de la ciudad, por lo que, las veces que tocó que vinieran de vacaciones, les decía: *no vengan a Oaxaca porque no van a poder salir* [...] Vivimos una psicosis [por culpa] de los maestros y los de la APPO, y además [porque había] una falta de autoridad del gobierno del estado” (entrevista con José Antonio Sada, 9 de octubre de 2009). En estas circunstancias, los comercios cerraban por miedo a ser asaltados por delincuentes o saqueados por algún grupo appista, o de verse envueltos, imprevistamente, en un incidente de violencia política. La activa vida nocturna de esta ciudad, dedicada al turismo nacional e internacional, menguó sensiblemente, sobre todo fuera del perímetro del zócalo.

Sin policía en las calles, la delincuencia aumentó, sobre todo el robo a transeúntes y a casas. En estas condiciones extraordinarias, la APPO se enfrentó al problema de qué hacer cuando se perpetrara una fechoría (por ejemplo, robo domiciliario o a transeúntes), o se atrapara a un provocador, un policía en civil o un pistolero. Su respuesta consistió en poner en marcha una serie de acciones conocidas como “justicia popular” para enfrentar y sancionar la delincuencia común y a los agresores políticos. Así, a aquel que era aprehendido “en flagrancia” por lo general se le propinaba, para empezar, una paliza, y después era humillado públicamente. En algunos casos, hubo conatos de linchamiento que, afortunadamente, nunca se ejecutaron. Finalmente, el detenido era entregado al equipo de seguridad de la Asamblea, en el zócalo de la ciudad. Allí se le imponía una sanción o era entregado a representantes de la Cruz Roja o de la Procuraduría General de la República (PGR). Estas acciones de “justicia popular” no dejaban de ser delitos y contribuían a generar más inseguridad e ilegalidad —así lo vieron también los integrantes del Espacio Civil de la APPO, es decir, el conjunto de ONG lideradas por defensores de derechos humanos que se sumaron a la Asamblea—.

Los consternados integrantes del Espacio Civil tuvieron razón de preocuparse por las prácticas de la “justicia popular”, ya

que la APPO se encontraba en medio de una paradoja insoluble: por un lado, reclamaba justicia ante las agresiones, muchas de ellas mortales, de las que sus simpatizantes eran víctimas, y se hallaba, al mismo tiempo, desbordada por la exigencia de sus seguidores de encausar los casos de delincuencia común; sin embargo, por el otro, el levantamiento popular, en su pretensión de socavar el orden de dominación local, había neutralizado, al menos en los Valles Centrales, a las instancias que podían procesarlos administrando la ley, a pesar de todos los inconvenientes inherentes al sistema legal oaxaqueño. Este hecho no dejó de ser mencionado por la CNDH en su recomendación respectiva:

las funciones públicas de vigilancia, prevención y persecución de los delitos se dejaron de ejercer, por lo que las autoridades fueron rebasadas por los integrantes del movimiento, que de manera precaria, violenta y sin ninguna atribución legal para ello, pretendieron establecer un orden paralelo, generando una situación de tensión e impunidad, además de que propició que integrantes de la sociedad pretendieran hacerse justicia por propia mano (CNDH, 2007: 177).

DE LA VIOLENCIA AL TERROR:  
LA CONTRAOFENSIVA GUBERNAMENTAL  
Y EL SISTEMA INTERINSTITUCIONAL DE REPRESIÓN

El *impasse* de las negociaciones laborales entre el magisterio y el gobierno estatal fue el inicio de un proceso acumulativo de radicalización que generaría las condiciones del uso de la violencia como medio para resolver el conflicto. Recapitulo: el 22 de mayo los maestros instalaron su plantón en el zócalo capitalino, ocupando un perímetro de alrededor de 50 cuadras del centro histórico. Tres días después, se rompió el diálogo entre las partes. El 1 de junio el Congreso oaxaqueño amenazó a los docentes con solicitar la intervención de la Policía Fede-

ral Preventiva (PPF) para desalojar la plaza si no retornaban a clases. Como respuesta, la Sección XXII organizó la primera “megamarcha”<sup>10</sup> en la que se exigió enjuiciar políticamente al gobernador. A partir del intento malogrado de desalojo de 14 de junio, no hay más interlocución directa entre el gobierno del estado y la APPO ni intermediación efectiva aceptadas por ambas partes. En lo sucesivo, cada uno de los antagonistas buscó influir unilateralmente al gobierno federal o a los parlamentarios de ambas cámaras de la república para imponerse en la contienda.

Mientras que esto acontecía en la arena oaxaqueña, en el centro del país se desarrollaba otro conflicto que, de manera indirecta, contribuiría a la exacerbación de los eventos en el sureste. En efecto, en las elecciones presidenciales de julio resultó ganador Felipe Calderón, del PAN. El candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, alegó un fraude electoral y organizó, con sus seguidores, un plantón en el corazón de la Ciudad de México. Por esta razón, la atención nacional y del gobierno federal se concentró en lo que pasaba en la capital de la república. En Oaxaca, los comicios federales habían arrojado además un resultado que debilitaría mucho la posición del gobernador y alentaría, en cambio, la esperanza de los asambleístas de destituirlo. En efecto, la coalición de izquierda había ganado allí las elecciones presidenciales y las representaciones populares a nivel federal.

En este ínterin, en Oaxaca tuvieron lugar desafíos mutuos y desencuentros crecientes, y el lenguaje de los antagonistas locales se tornó cada vez más extremo. A la par, se fueron configurando “esquemas de observación” en los que la contraparte empezó a ser concebida en términos de un enemigo a derrotar. A partir de que el gobierno de Ruiz Ortiz consideró que resultaba imposible dialogar y negociar con la APPO, llegó a la conclusión

<sup>10</sup> Según las crónicas del día, en la manifestación participaría alrededor de un millón de personas. Véanse también Osorno (2007) y Martínez Vásquez (2007).

de que requería ser sometida por representar una amenaza al orden social de dominación. En efecto, las acciones de la Asamblea fueron calificadas de “subversivas” —adjetivo que estaba en plena consonancia con la caracterización de la APPO, por parte de la procuradora estatal de justicia, como “guerrilla urbana”—. La reducción de los opositores conduciría, según las autoridades, al “restablecimiento del Estado de derecho” y la recuperación de la capacidad de gobierno.

El objetivo de neutralizar y desarticular a la APPO supuso, entonces, la coordinación de diferentes instancias de gobierno y del poder judicial del estado (y parcialmente de la federación). En otras palabras, constituyó un *sistema interinstitucional de represión* en el que distintos actores de diferentes dependencias gubernamentales y judiciales asumirían diversas funciones orientadas a este fin —la mayoría de ellas, sobra decirlo, ilegales—. <sup>11</sup> En consecuencia, se adoptaron diferentes estrategias en contra de blancos específicos para alcanzar la meta principal. Básicamente, se pueden distinguir ocho tipos de ellas:

1. La dirigida en contra de líderes y personalidades visibles.<sup>12</sup> El procedimiento consistía en el envío de mensajes anónimos amenazantes o atentados contra su vida de acuerdo con la creencia de que esto “descabezaría al movimiento”.
2. La destinada a irrumpir en concentraciones masivas para crear pánico y confusión entre manifestantes para orillar-

<sup>11</sup> La propuesta más acabada de la justificación, composición, funcionamiento y fines de este sistema interinstitucional de represión se encuentra expuesta en DGSPE (2006). El documento carece de fecha. No obstante, estimo que, por sus objetivos, el llamado Operativo Hierro se habrá maquinado entre el 21 de agosto y finales de ese mismo mes. Por cierto, el operativo contenía propuestas de acción que se ejecutaban ya desde junio.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el maestro Enrique Rueda, secretario general del magisterio; Alejandro Cruz, dirigente de las Organizaciones Indias por los Derechos Humanos en Oaxaca (OIDHO), o la doctora Bertha Muñoz, una de las locutoras más populares e influyentes de Radio Universidad.

- los a dispersarse. En este caso, policías vestidos de civil o pistoleros abrían fuego en contra de los manifestantes.<sup>13</sup>
3. La empleada en contra de bloqueos viales, tomas de edificios públicos y barricadas con el propósito de despejar avenidas, desocupar los plantones alrededor de oficinas de gobierno, y castigar y aterrorizar a barricaderos.<sup>14</sup>
  4. La aplicada para interrumpir la operación de los medios de difusión en poder de la APPO con la intención de anular la capacidad de comunicación interna de la Asamblea y desarticular su poder de movilización organizada.<sup>15</sup>
  5. La utilizada en los medios de difusión mediante propaganda negativa en contra de la APPO.<sup>16</sup>
  6. La enderezada en contra de periodistas y defensores de derechos humanos con mira a dejar sin testigos y pruebas las acciones represivas e ilegales, garantizando, de este modo, la impunidad de los responsables y agentes de la represión.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Así sucedió, por ejemplo, el 10 de agosto, cuando fue asesinado José Jiménez Colmenares.

<sup>14</sup> Para el caso en particular, véase Estrada Saavedra (2010), en especial las pp. 920 y ss.

<sup>15</sup> Al respecto, véase Estrada Saavedra (2012a), en particular las pp. 83-93. En cuanto a los incisos 3 y 4, hay que destacar el papel que jugó la denominada “caravana de la muerte” a partir del 21 de agosto. Se trataba de un convoy motorizado de fuerzas parapolicíacas fuertemente armadas que circulaba por las noches para atacar a los asambleístas. Al respecto, se pueden consultar los diarios nacionales *La Jornada*, *Milenio* y *El Universal*, así como el periódico local *Noticias* de agosto y septiembre de 2006. Antes de agosto, los encargados de aterrorizar a los opositores del régimen —es decir, los agentes de la represión de los incisos 1 y 2— formaban grupos de dos o tres policías (sin uniforme) o pistoleros. Cuando la caravana de la muerte dejó de circular en los últimos días de agosto por el costo mediático y político que significó, estas minúsculas unidades de policías y criminales se reactivaron y siguieron operando hasta después de noviembre de ese año, incluyendo, entre sus actividades, secuestros, detenciones ilegales y torturas (véase Sotelo Marbán, 2008: 92, 96, 97, y 100 y 101; CCIODH, 2007: 62 y ss y 92-115; Osorno, 2007: 116, y CNDH, 2007: 46 y ss).

<sup>16</sup> Sobre este tema, Radio Ciudadana, véase Estrada Saavedra (2012a), en particular las pp. 83-93.

<sup>17</sup> Véase CCIODH (2007), en especial 135.

7. La que castigaba de manera indiscriminada a la población en general para generar terror con el fin de atomizarla y evitar, así, su resistencia y organización futuras.<sup>18</sup>
8. Y, por último, la encaminada a criminalizar la protesta a través del uso faccioso del sistema de impartición de justicia.<sup>19</sup>

Los operadores de estas estrategias del sistema de represión fueron múltiples: 1) miembros de las diferentes corporaciones policiacas oaxaqueñas; 2) sicarios, *porros*<sup>20</sup> y reos; 3) la PFP; 4) elementos de la marina y el ejército nacionales; 5) ministerios públicos y jueces locales y federales; 6) personal carcelario estatal y federal; 7) medios de comunicación oficialistas; y 8) locutores de Radio Ciudadana.<sup>21</sup>

Evidentemente, este sistema —con su función, organización, operadores y estrategias— no se constituyó en toda su complejidad en un momento determinado. En primer lugar, sólo fue la manera del gobierno de Oaxaca de coordinar sus esfuerzos para enfrentar el desafío de la Asamblea. Conforme el conflicto se agudizaba, se fueron incorporando diversas estrategias y actores para contrarrestar a los opositores. Fue hacia finales de octubre de 2006 cuando el gobierno federal decidió asumir la conducción del sistema. El gobierno estatal se subordinó, entonces, al mando federal, pero esto no significó que haya dejado de combatir a la APPO.

Como mencioné más arriba, la finalidad última de este sistema consistió en la neutralización y desarticulación de la APPO.

<sup>18</sup> Como sucedió a partir del 25 de noviembre y en los meses siguientes.

<sup>19</sup> Los incisos 7 y 8 los trataré *in extenso* en las siguientes páginas.

<sup>20</sup> En México, se denomina como *porros* a pandilleros y vándalos que sirven a grupos políticos como golpeadores, y que actúan, por lo general, en escuelas preparatorias o universidades públicas. En ocasiones, también son vendedores de drogas al menudeo en estos mismos espacios.

<sup>21</sup> La distinción de las estrategias y de los actores que las llevaron a cabo es analítica. En una operación en contra de la APPO podrían llevarse a cabo varias de ellas con el concurso de distintos participantes.



Ahora me ocuparé de las características concretas de estas estrategias. Si bien pueden compartir rasgos comunes —en términos generales, todas ellas fueron contrarias a derecho—, estas intervenciones pueden clasificarse en *individuales*, *aleatorias* y *masivas*.<sup>22</sup> Las primeras tuvieron como blanco una persona específica (generalmente, líderes, dirigentes, voceros o locutores), y las segundas, a un conjunto relativamente pequeño de ellas escogidas al azar. Ambas fueron realizadas por un número pequeño de agentes, por regla no identificados como oficiales públicos. Las acciones mismas fueron puntuales y furtivas (aunque podían repetirse en el tiempo o llevarse a cabo paralelamente en otros lugares); el armamento utilizado era ligero, y, finalmente, representaban un alto riesgo relativo para los agresores en caso de ser sometidos por los atacados.

En cambio, las estrategias masivas se dirigían contra concentraciones multitudinarias de opositores; eran puestas en marcha por contingentes policiacos que contaban con cientos o miles de elementos en sus filas. Éstos vestían uniformes, por lo que se podía ubicar con claridad la corporación a la que pertenecían (si bien también era posible que miembros de otras fuerzas armadas, como de la marina o el ejército, participaran usando un uniforme que no les correspondía). Sus acciones eran públicas, sostenidas en el tiempo y satisfacían diversas tareas a la vez. Asimismo, el equipo utilizado iba desde armas de fuego ligeras y blancas (escudo y tolete), hasta carros blindados, tanquetas con cañones de agua, helicópteros, aviones, etcétera. Los operativos podían estar destinados al “control de masas”, su dispersión o bien, en caso extremo, a la represión directa. Por último, debido a su superioridad en armas y equipo, por un lado, y a su disciplina y organización, así como a la impunidad garantizada, por el otro, las estrategias masivas no significaban

<sup>22</sup> Hago esta clasificación con base en mi trabajo de campo, testimonios de entrevistados por mí (tanto miembros de la APPO como policías, funcionarios públicos y asesores de seguridad), la revisión de expedientes judiciales, material de video, así como CCIODH (2007: 57-91 y 182-195), CNDH (2007) y Montemayor (2007: 272 y ss, y 2010: 206 y ss).

un alto riesgo para los policías debido a que la resistencia popular no era peligrosa.<sup>23</sup>

Aunque ya el 25 de mayo la policía municipal de Santa Cruz Amilpas disparó en contra de algunos maestros que quitaban propaganda electoral, el funcionamiento de este sistema represivo se puso en marcha a más tardar el 14 de junio, con el intento de desalojo del plantón magisterial en el zócalo de la ciudad de Oaxaca. Ésta fue la primera y única estrategia masiva operada por parte del gobierno local.<sup>24</sup> No se volvería a hacer uso de este tipo de intervenciones sino hasta el 28 de octubre, cuando la PFP y elementos de las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina se desplegaron por diferentes puntos del estado. Y, en particular, cuando al día siguiente la PFP ingresó a la capital y ocupó su plaza principal. En adelante, los hitos de la confrontación resultado de la implementación de esta estrategia tuvieron lugar el 2, el 20 y el 25 de noviembre.

El resto de intervenciones a lo largo del conflicto tuvieron un perfil individual y aleatorio, y estuvieron prácticamente a cargo del gobierno oaxaqueño. Estos operativos furtivos fueron los que produjeron más víctimas mortales, aunque las acciones de su contraparte causaron, por su misma lógica, más heridos, detenidos, y destrucción de bienes muebles e inmuebles.

El aparato de justicia local y parte del federal eran también parte de este sistema interinstitucional de represión.<sup>25</sup> En efec-

<sup>23</sup> Por supuesto, esto último hay que matizarlo. Los ataques con cohetones, bombas molotov y piedras de los apistas en contra de la PFP dejaron heridos a muchos uniformados, pero no detuvieron a la cohorte en su conjunto. Asimismo, el operativo masivo del 14 de junio resultó, como es conocido, un desastre total para la policía a pesar de las primeras ventajas de la sorpresa, el número y el equipo utilizado. Estuvo tan mal planeado y ejecutado, que permitió la pronta organización del magisterio y la solidaridad activa de la población para someter a la policía.

<sup>24</sup> La primera aparición de las denominadas “caravanas de la muerte”, el 21 de agosto, es un caso límite, porque, efectivamente, supuso la movilización de más de una centena de policías de diferentes corporaciones, aunque sin portar uniformes, y en vehículos sin identificación oficial.

<sup>25</sup> Esta sección resume, de manera muy apretada, la revisión de diferentes expedientes jurídicos de asambleístas detenidos; las recomendaciones e informes de orga-

to, una vez que fue decidida la contención represiva de la APPO, los cuerpos (para) policiacos estatales o federales detenían a los opositores, ya sea que éstos se encontrasen solos, en pequeños grupos o bien en multitudes. Las detenciones eran arbitrarias, es decir, sin órdenes de aprehensión de por medio o sin sorprender a los arrestados en la comisión de un delito. En realidad, resultaba irrelevante si se trataba de un asambleísta o no: lo importante era operar creando un ambiente de incertidumbre, miedo, inseguridad y, sobre todo a partir del 25 de noviembre, terror con el fin de desmovilizar y atomizar a los opositores.

La detención se llevaba a cabo por medio de maltratos físicos de todo tipo y con uso excesivo de la fuerza para someter a personas que, por lo general, no oponían resistencia alguna. Enseguida, las personas eran retenidas ilegalmente. En otras palabras, en lugar de ser puestas a disposición de un juez, eran conducidas a alguna comisaría o algún otro sitio no autorizado, en donde eran interrogadas y torturadas. Esto podía tomar un par de horas o hasta días, tiempo en el cual familiares, apistas y defensores de derechos humanos desconocían el paradero de los detenidos.

Después, estos últimos eran presentados ante un juez para rendir su declaración. Los hechos de los que eran acusados y consignados ante la autoridad eran infundados o muy generales. Bajo coacción, entonces, eran obligados a declararse culpables de las acusaciones. El juez les dictaba, enseguida, auto de formal prisión sin tener pruebas ni elementos suficientes de juicio para ello. Le bastaba la información de la averiguación previa confeccionada por agentes del ministerio público, quie-

---

nismos defensores de derechos humanos (CNDH, 2007; CCIODH, 2007, y CDDHO, 2008); las decisiones judiciales de la Suprema Corte de Justicia (SCJN, 2008), y abundantes testimonios periodísticos (Osorno, 2007; Sotelo Marbán, 2008; Gibler, 2013). Agradezco al licenciado Isaac Torres de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, filial Oaxaca, y al licenciado Jesús Grijalva, miembro del cuerpo jurídico de la APPO, permitirme revisar parte de sus expedientes jurídicos del conflicto de 2006.

nes no se molestaban en investigar nada. Sobra decir que los detenidos carecían de un representante legal de su confianza, y de acceso a abogados y organismos defensores de derechos humanos.

En el traslado de los sentenciados a la cárcel, la policía no perdía oportunidad para continuar las humillaciones y torturas. En el penal, los reos seguían siendo maltratados física y psicológicamente por los custodios y las autoridades penitenciarias, quienes además obstruían el trabajo de abogados y defensores de derechos humanos negando información y acceso a los detenidos.

Posteriormente, tras múltiples diligencias de sus defensores, su caso era turnado a revisión por una instancia judicial superior ante la cual los representantes legales del recluso demostraban las afectaciones a su integridad física y seguridad personal; las irregularidades en su detención; la dilación en la procuración de justicia; la deficiente integración de las averiguaciones previas, así como la falta de motivación y fundamentación jurídica de la sentencia privadora de la libertad. En consecuencia, el defendido obtenía un amparo de un juez federal y un auto de liberación inmediata. La mayoría de los apistas salió libre en los siguientes tres meses —en muchos casos, el mismo gobierno de Oaxaca pagó sus fianzas—. <sup>26</sup>

Finalmente, a pesar de haber sido absuelto de todo delito, el excarcelado no recibía, por lo general, ninguna indemnización económica ni se reparaba el daño moral por parte de los responsables de los hechos ilícitos que condujeron a su encarcelamiento. Si insistía en demandar al gobierno estatal, el tribunal de justicia de Oaxaca o la PFP, no era raro que, además, recibiera amenazas telefónicas, o que agentes públicos lo intimidaran

<sup>26</sup> En general las donaciones de empresarios, artistas e intelectuales locales y nacionales; las aportaciones de la Sección XXII, sindicatos y organizaciones populares, y las contribuciones individuales de familiares y de miles de ciudadanos oaxaqueños ayudaron a solventar los costos de las fianzas y los servicios de defensoría de los detenidos.

con su presencia y vigilancia con el objetivo de apartarlo de su intención.

A manera de ilustración del funcionamiento de este sistema, presento el caso del maestro Germán Mendoza Nube, miembro del Frente Popular Revolucionario (FPR) e integrante de la dirección colectiva provisional de la APPO. Después de semanas de hostigamiento y persecución que lo obligaron a cambiar con frecuencia de domicilio e incluso salir de Oaxaca, su detención tuvo lugar el 9 de agosto de 2006 por parte de un grupo de 25 a 30 policías ministeriales vestidos de civil. Sin identificarse ni mostrar mandato escrito, encañonaron y agredieron con las culatas de sus armas de fuego a Germán Mendoza y a sus dos acompañantes. Al primero, lo levantaron con violencia y lo arrojaron al interior de una camioneta tipo Urban.<sup>27</sup> Posteriormente, todos ellos fueron trasladados, vía aérea, al reclusorio regional de Miahuatlán de Porfirio Díaz. El maestro “pasó la noche sin recibir alimentos; tampoco le fue brindada atención médica o asistencia para vaciar su recolector de orina por lo que debió dormir entre sus orines”.<sup>28</sup> Luego de unos días, Nube recibió atención médica en Puebla, “por la complicación de sus enfermedades, a causa de los malos tratos recibidos y la tortura de la que fueron objetos todos los detenidos por parte de la policía”.<sup>29</sup> Ya encarcelado, Germán Mendoza Nube se enteró

<sup>27</sup> Mendoza Nube es parapléjico como consecuencia de una lesión en la médula espinal. Según *La Jornada*, Mendoza sufrió esa lesión en 1987, “cuando fue baleado, torturado y encarcelado por la policía en Santiago Jamiltepec”. Además, padece diabetes mellitus, del riñón y requiere de una sonda urinaria permanente. Cfr. “Alerta en la APPO por detención de uno de sus líderes en Oaxaca”, *La Jornada*, 10 de agosto de 2006. Disponible en línea <<http://www.jornada.unam.mx/2006/08/10/index.php?section=sociedad&article=047n1soc>>. Última fecha de consulta, 7 de abril de 2014.

<sup>28</sup> Misión Civil de Observación, *Violaciones a los derechos humanos en Oaxaca*, 4 al 8 de septiembre de 2006, Oaxaca, México. Disponible en línea <<http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/OaxacaMisionCivilOsept06.pdf>>. Última fecha de consulta, 7 de abril de 2014.

<sup>29</sup> Expediente 01/2007 relativo a la investigación de los hechos acaecidos en el estado de Oaxaca. Informe preliminar que abarca el periodo comprendido para la investigación del 1 de mayo de 2006 al 31 de enero de 2007, y los días 16 y 17 de julio

de que era acusado de robo calificado con violencia contra el Congreso oaxaqueño, y de asociación delictuosa.<sup>30</sup> Él y sus acompañantes fueron liberados, finalmente, el 30 de octubre de 2006, como parte de los acuerdos entre la Sección XXII y la Secretaría de Gobernación que se llevaron a cabo desde los primeros días de ese mes.<sup>31</sup>

### EL FRACASO DE LA *GRAN POLÍTICA*

No se puede comprender este proceso de violencia política en Oaxaca si no se lo vincula con la tardía intervención del gobierno federal.

Recordemos que el conflicto de Oaxaca se desarrolló a la par de que había una aguda disputa en torno a los resultados de la elección presidencial. Únicamente hasta finales de agosto, el gobierno federal se ocupó seria y continuamente de lo que sucedía en Oaxaca. Para ello, entabló una mesa de diálogo con la APPO. El Ejecutivo nacional panista no tenía ninguna simpatía por el gobernador priísta oaxaqueño. De hecho, consideraba que las razones de la protesta de la APPO eran legítimas. Por eso, el titular de la Secretaría de Gobernación (Segob), Carlos Abascal, intentó promover entre los legisladores de ambas cámaras la desaparición de poderes, e hizo también llamados a Ulises Ruiz para que solicitara licencia como gobernador por el bien de su estado. Todo esto no surtió el efecto esperado. El gobernador y un sector de priístas a nivel federal afirmaban, en cambio, que si Ulises Ruiz caía, más adelante cualquier otro

---

de 2007 [Expediente dirigido a los Magistrados comisionados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargados de la investigación sobre la violación de Garantías Individuales en el Estado de Oaxaca], p. 28.

<sup>30</sup> Cfr. *Dossier político*, 4 de septiembre de 2006, Disponible en línea <<http://www.dossierpolitico.com/imprimir1.php?artid=13370>>. Última fecha de consulta 7 de abril de 2014.

<sup>31</sup> Cfr. Segob (2006b), minuta de acuerdo del 28 de octubre. Oficio núm. SG/200/179/2006.

governador podría ser removido, e incluso, el presidente electo no podría tomar el poder el 1 de diciembre si se cedía a presiones populares —en el ámbito nacional, la de los seguidores de López Obrador—.

Agotados los instrumentos jurídicos y legislativos, el secretario de Gobernación se concentró en llegar a acuerdos con la “comisión negociadora mixta” de la APPO, compuesta por 28 integrantes: 15 de los diferentes sectores de la APPO, y el resto del sindicato de maestros. El diálogo se hizo imposible por las posiciones irreductibles de ambas partes. La Segob ofrecía promover una reforma política profunda en Oaxaca; lograr la destitución del gabinete de Ulises Ruiz; castigar a los responsables de asesinatos y violaciones de derechos humanos; indemnizar a las víctimas de la violencia política; liberar de inmediato a los presos políticos; cancelar órdenes de aprehensión en contra de líderes y activistas sociales y políticos; poner a la policía local bajo el control y el mando de la policía federal; investigar las acusaciones de corrupción del gobierno de Ruiz Ortiz, y, por supuesto, satisfacer cabalmente las demandas laborales y salariales de la Sección XXII. Todos estos ofrecimientos fueron desechados por la APPO, que buscaba desagraviarse con la destitución de Ulises Ruiz.

Por razones de su conformación y organización interna (véase Estrada Saavedra, 2015b, en particular los capítulos 1 y 4), la Asamblea fue incapaz de tomar una decisión que pudiera resolver políticamente el conflicto. En efecto, primero, muchos en la Asamblea no estaban de acuerdo con la manera en que se habían designado a los integrantes de la comisión negociadora de la APPO. En especial, el sector de barricaderos jóvenes y los independientes<sup>32</sup> no se sentía suficientemente representado, y consideraba que había sido excluido para favorecer la presencia de las organizaciones populares de masas y sindicatos.

<sup>32</sup> Sobre los conflictos entre estos sectores de la APPO, véase Estrada Saavedra (2010), en particular las pp. 929-935.

En segundo lugar, la comisión appista no tenía capacidad resolutive, así que sólo tomaba nota de los ofrecimientos de la Segob y, tras el encuentro, regresaba a Oaxaca a presentarlos ante la asamblea general. Ésta rechazaba invariablemente el paquete de ofertas del gobierno federal, porque la demanda central e innegociable de la APPO no estaba incluida. Cito las palabras de una integrante de esa comisión: “Por lo menos en cinco ocasiones fuimos a gobernación. Abascal pedía que quitáramos las barricadas. A cambio, ofrecía cascos azules, cambiar todo el gabinete de Ulises, realizar una reforma electoral, atender la cuestión de las mujeres; ofrecía, pues, todo, menos la cabeza de Ulises. En la Asamblea algunos decían que había que pensarlo, pero otros decían ¡ni madres, [eso] es un trabajo contrainsurgente!” (entrevista con Yésica Sánchez, Consorcio, 22 de junio de 2009).

En tercer lugar, al carecer de mecanismos internos de coordinación y control efectivos de sus integrantes, la APPO no tenía la capacidad de hacer cumplir los eventuales acuerdos alcanzables en la negociación en la capital de la república. Esto no dejaba de ser observado con ojo crítico por el secretario de Gobernación. “Carlos Abascal cuestionaba demasiado los liderazgos de las 28 personas que estaban en la mesa, porque decía: ‘Ustedes no son líderes ¿Pueden o no pueden manejar sus masas? ¿Pueden o no pueden tomar determinaciones?’ Incluso al mismo Enrique Rueda Pacheco le decía: ‘tú no eres un líder, porque no puedes controlar a la APPO’” (entrevista con Yésica Sánchez, Consorcio, 22 de junio de 2009).<sup>33</sup>

La APPO se movía aún en la lógica del antiguo régimen. Esto no se antoja nada sorprendente debido al hecho de que sus actores colectivos centrales se habían constituido en oposición a él. De tal suerte, la transición política no significaba gran cosa para ellos —transición que no había llegado a Oaxaca, gober-

<sup>33</sup> El dilema de la conducción interna era especialmente patente entre los colectivos de jóvenes “barricaderos”, que, conforme se agudizaba el conflicto, empezaron a realizar acciones directas por su cuenta.



nada casi 80 años por el mismo partido—. Así que, debido a las antiquísimas prácticas gubernamentales de cooptación de los opositores, en la APPO existía una cultura de la desconfianza hacia el “diálogo” y la “negociación” como formas legítimas y democráticas de hacer política en el ámbito institucional. El trato mismo con la autoridad por parte de la “comisión” appista inducía la sospecha de una eventual traición “al movimiento” (Estrada Saavedra, 2013: 307 y ss). En las palabras de una appista: “Absolutamente cualquiera que se sentara con el Estado provocaba ya un rechazo en la población” (entrevista con Alma Soto, Comité de Liberación 25 de Noviembre, 15 de abril de 2009). Esta posición normativa se traducía en el reforzamiento de la expresión de las demandas en términos simbólicos, principistas, maximizadores y no negociables.

Frente a esta realidad, Gobernación llegó a la conclusión de que una salida política negociada con la APPO no era viable, así que, hacia la tercera semana de octubre, se concentró en alcanzar un acuerdo sólo con la dirigencia de la Sección XXII. Así satisfizo totalmente todas sus demandas y aún más con el fin de que suspendiera su paro laboral y reiniciaran las clases de cientos de miles de niños. La dirigencia sindical signó el acuerdo a finales de octubre, lo que la convirtió, de inmediato, en traidora a los ojos de las bases magisteriales y de la APPO en general.<sup>34</sup> Al día siguiente, en un enfrentamiento entre appistas y grupos oficialistas, murieron tres personas en Oaxaca, entre ellas un periodista independiente norteamericano. Entonces, el gobierno federal envió a Oaxaca enseguida un enorme contingente de la PFP para pacificar la capital del sureste. Con ello, se sellaría trágicamente la suerte de la APPO.

<sup>34</sup> Cfr. Segob (2006a), y también Segob (2006b). Este acuerdo no logró desmovilizar a la APPO, pero sí distanciarla del sindicato de docentes. Así, gran parte de los maestros regresaron a laborar “para recuperar el ciclo escolar” 2006-2007, y, de esta forma, recibir los salarios no devengados en los últimos meses. Sin embargo, también se requiere apuntar que una parte significativa de las bases magisteriales se rebeló en contra de su dirigencia y continuó en la lucha popular.

CONCLUSIÓN. LA TEORÍA DE SISTEMAS COMO  
UNA FORMA DE LA SOCIOLOGÍA RELACIONAL

En este capítulo me he ocupado de la violencia política en el conflicto entre el gobierno de Oaxaca y la APPO. He hecho hincapié en que aquélla no puede ser entendida sólo como el resultado de la respuesta represiva del primero a la protesta de los appistas, sino que debe ser comprendida y analizada en términos relacionales o, dicho en un lenguaje sistémico, como un proceso de *doble contingencia negativa*. En efecto, al enfrentarse los opositores constituyeron un conflicto, es decir, un *sistema social* que se reproduce mediante la negación continua de las comunicaciones y acciones de sus elementos (Luhmann, 1987). La rivalidad entre la APPO y el gobierno estatal (y, después, el federal) los integró estrechamente. Sociológicamente hablando, sólo se puede dar cuenta de sus respectivos comportamientos y, por tanto, de la espiral ascendente de la violencia y sus formas, si se considera la dinámica del conjunto y no sólo a las partes por separado. Así, en las interpretaciones, discursos, cálculos, decisiones y acciones de los integrantes del conflicto, cada uno optaba por cursos de acción que perjudicaran a la otra parte. La intervención del gobierno federal —primero como mediador y más tarde como otro más de los involucrados— no condujo a romper esta doble contingencia negativa a través de soluciones jurídicas, políticas o negociadas. Con la represión masiva del 25 de noviembre de 2006, el conflicto —como sistema social integrado a partir del disenso— fue “resuelto”. La APPO simplemente no contaba con los medios para enfrentar la capacidad organizada de violencia, y la cantidad y variedad de recursos que el gobierno federal dispuso, a través de la movilización de la PFP, la marina y el ejército nacionales, para someter a los assembleístas y generar un clima de persecución y terror en la población que terminara con la protesta de la Comuna de Oaxaca.

Por otra parte, la sociología se instituyó como ciencia en el momento en que reclamó para sí a las relaciones sociales como su objeto de estudio. Sin embargo, no toda sociología puede

considerarse como relacional, sino sólo aquellas que tratan los fenómenos sociales como dinámicos e interdependientes. Como establecen las editoras de este libro en su introducción, se trata de “procesos que se desenvuelven en el tiempo”, y, por lo tanto, se hallan “enraizados histórica y contextualmente”. Además, sus componentes son “maleables” —es decir, no son *unidades esenciales*— cuyas “identidades se transforman unas a otras transaccionalmente como parte del proceso”. Todo lo anterior implica, por último, que teórica y metodológicamente estos fenómenos han de ser tratados no en términos de variables estadísticas, sino “en forma de narrativa analítica”. De tal suerte, a la relacionalidad le subyace la idea de que “la dinámica social se finca en las interdependencias entre entidades maleables, en oposición a asociaciones empíricas fijas entre objetos estáticos, o esencias, a las cuales se asignan propiedades dinámicas a priori” (Brachet-Márquez y Uribe Gómez en este volumen).

Bajo estos criterios, ¿se puede considerar a la teoría de los sistemas sociales y, en particular, a la desarrollada por Niklas Luhmann, como parte de la familia de las sociologías relacionales? Las editoras de este libro consideran que esto podría ser así, mas únicamente en la medida de que se examinen “las interdependencias intra- e inter-sistémicas independientemente de dinámicas extra-sistémicas”, y se averigüe qué sucede en su interior para no correr el riesgo de tratar los sistemas “como unidades provistas de principios dinámicos que se sobreponen a cualquier cosa que esté sucediendo dentro de dichos sistemas, o entre éstos y sus entornos exteriores. Si escogemos esta vía, volvemos a caer en crear una sustancia fija —el sistema— en relación con la cual los procesos relacionales no tienen más que un papel epifenomenal” (Brachet-Márquez y Uribe Gómez).<sup>35</sup> No obstante, dan a entender que los análisis sistémicos convencionales no cumplen con esta promesa.

<sup>35</sup> Esta cita es parte de la versión anterior de la actual introducción al presente tomo colectivo.

En mi escrito he dado un claro ejemplo de cómo abordar la complejidad interna de los sistemas sociales sin reificarlos o sustancializarlos. En efecto, aunque en este capítulo no está expuesto de manera detallada, he tratado a la APPO como un sistema de protesta compuesto contingentemente por una pluralidad de sindicatos, organizaciones populares de masas, ONG, colectivos y demás agrupaciones (sobre el particular, véase Estrada Saavedra, 2015b). Las relaciones, tensiones y conflictos de sus integrantes conforman el sistema. Cada uno de sus componentes individuales se comportaría de manera diferente si no estuvieran constreñidos<sup>36</sup> por la estructura de relaciones en las que participan dentro de la APPO. Lo mismo vale para los actores colectivos más influyentes en el interior de la Asamblea. Esto indica, además, tener conciencia de las asimetrías de poder en el interior del sistema de protesta, pero también de sus variaciones. Así, para no tratar a la APPO como una “unidad internamente homogénea”, respondo a la pregunta goffmaniana de qué pasa aquí que describe y explica justamente el entorno interno de la APPO.

Pero lo anterior es sólo un momento del tratamiento sociológico relacional que impone la teoría de sistemas como programa de investigación. En la medida de que un sistema no es más que la unidad de la diferencia entre sistema y entorno (Luhmann,

<sup>36</sup> Esta restricción genera, a su vez, condiciones de posibilidad inéditas para los componentes individuales y colectivos de la APPO que, si no estuvieran insertos en este entramado de relaciones, difícilmente podrían producir por sí mismos. Un ejemplo puede ilustrar este argumento. Sin la constitución y movilización de la APPO, las grandes organizaciones populares de masas no hubieran podido desafiar, individualmente, la represión del gobierno de Oaxaca. Sumarse a la Asamblea potenció su capacidad de contienda. A la vez, este entramado de relaciones interdependientes obstaculizó, como se vio en el caso de la Sección XXII, ciertos cursos de acción posibles y más adecuados a sus patrones históricos individuales de conducta, por ejemplo la negociación interé-lites para finiquitar las diferencias. La protesta del *pueblo* —como se autodenominaba el sector de appistas “independientes”— en contra de cursos de acción en beneficio sólo del magisterio volvió muy costosa la apuesta de la dirigencia sindical de tomar estas vías. Al hacerlo, debilitó fuertemente a la APPO en su conjunto y desprestigió a los líderes de la XXII frente a sus bases sindicales.

1987), entonces la “caja negra” sistémica debe ser aprehendida considerando su entorno que, por definición, resulta más complejo que el sistema. En este capítulo me he concentrado, en general, exclusivamente en el segmento político del entorno de la APPO —es decir, en su relación con los gobiernos estatal y federal—, y, en particular, en la violencia política durante 2006 en Oaxaca. En términos analíticos, esta relación antagónica la he tratado como un sistema de conflicto. Sólo así se puede dar cuenta de la violencia desde un enfoque relacional, y no suponer, como hacen los análisis convencionales y normativos de los movimientos sociales, que aquélla proviene exclusivamente de alguno de los contrincantes —adjudicación de causalidad y responsabilidad que se define, por lo general, según las preferencias políticas o ideológicas del sociólogo—. Aún más: en tanto que para la teoría de sistemas (y la sociología relacional, en general) la violencia no es una “cosa”, sino un proceso social y dinámico, he mostrado también cómo era producida y utilizada tanto por la APPO como por los gobiernos de Oaxaca y del país. Con respecto a estos últimos he descrito con detalle la conformación y la operación de lo que denominé *sistema interinstitucional de represión*.

La constitución de la APPO como sistema de protesta; la formación de un sistema de conflicto entre aquélla y los gobiernos estatal y federal, y la configuración de un sistema interinstitucional de represión son ejemplos de cómo la teoría de sistemas no trata a sus objetos de estudio como entidades estáticas con identidades esenciales y homogéneas, sino, más bien, como fenómenos altamente contingentes y cambiantes en su constitución interna y sus relaciones con su entorno. No está por demás insistir en el hecho de que en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann la estructura de los sistemas sociales no tiene, como en la obra de Talcott Parsons o de los estructuralistas, ningún privilegio ontológico ni explicativo. Por razones de adaptación, los sistemas pueden modificar radicalmente sus estructuras sin que por eso desaparezcan o pierdan su identidad. En todo

caso, las funciones sistémicas —entendidas como formas de resolver problemas de reducción de la complejidad del mundo— son más importantes que la estructura en tanto que aseguran su existencia, es decir, la posibilidad de mantener un límite que los diferencia de su entorno.

Por otro lado, los sistemas sociales se reproducen enlazando comunicaciones y acciones de manera constante.<sup>37</sup> Esto implica

<sup>37</sup> La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann es antiindividualista, pero no antiaccionalista. Se desarrolla en contra del prejuicio de que detrás de cada acción hay seres humanos como agentes. En este sentido, a diferencia de las diversas sociologías accionalistas, no considera a la acción como el fundamento de lo social —no toda acción es necesariamente social ni tiene resonancias sociales—. Además, resulta muy difícil determinar los límites internos y externos de la acción: ¿son los motivos e intenciones subjetivos los fundamentos de la acción? ¿Hasta dónde llegan los efectos de la acción y hasta dónde alcanzan sus consecuencias realmente para imputar a la acción ser la causa de éstas? Como es sabido, el sociólogo de Bielefeld coloca en su lugar a la comunicación por ser un fenómeno irreductiblemente social (Luhmann, 1987: 193) como síntesis de tres selecciones de sentido —información, notificación y comprensión—, que requiere, al menos, la participación de Ego y Alter para ser posible. (Por cierto, Ego y Alter no necesariamente son sujetos, ni requieren de la copresencia física ni temporal para lograr producir una comunicación, Luhmann, 2005: 109-120.) Este desplazamiento no excluye, sin embargo, a la acción de su teoría. Sencillamente la destrona de su posición privilegiada entre las sociologías accionalistas y la subordina a la comunicación como un momento de ella.

La comunicación no es una forma de la acción (física o mental), como tampoco la concatenación de un conjunto de acciones. Lo que en otras teorías sociológicas se denomina como *acción social*, en la propuesta luhmanniana se subsume bajo el concepto comunicativo de la *notificación*. Para la teoría de sistemas, la acción social no puede dar cuenta de la complejidad de la constitución de lo social, ya que sólo representa un momento de la socialidad. La comunicación trasciende a los participantes en ella, Ego y Alter; por eso la considera Luhmann como la unidad mínima de la constitución de la socialidad. Los sistemas psíquicos no forman parte, por ello, del sistema social. Los actores son productos y constructos sociales, es decir, de la comunicación, ya sea como personas, actores o como portadores de papeles, tanto individual como colectivamente (actores corporativos, por ejemplo). En una palabra, las acciones son producto de la (auto) observación y la (auto) descripción del sistema social.

Cuando fluye el proceso comunicativo, lo que tiene lugar es la construcción de la unidad de la comunicación y sus enlaces con la aceptación o el rechazo de la oferta comunicativa —enlaces que no son sino otras unidades de comunicación—. Este flujo no es el de un río cuesta abajo sino el de un remolino que con frecuencia cambia de dirección y cuyas selecciones no son las de los elementos particulares que componen al sistema social, sino las del sistema mismo. Por eso, se le atribuyen al sistema en su

que, por razones de autopoiesis, se caracterizan por su gran temporalidad y contingencia. En efecto, si bien sus estructuras favorecen la selección de comunicaciones que tienen alta probabilidad de ser aceptadas, no hay garantía de que éstas no puedan ser rechazadas, con lo que se crearían condiciones, en principio, de generación de incertidumbres, e, incluso, posibilidades alternativas de enlace que modifiquen la dinámica sistémica y su relación con el entorno. Esto que suena muy abstracto se puede observar en este capítulo, a título de ejemplo, en el hecho de cómo el novel gobernador Ulises Ruiz modificó, arbitrariamente, los “usos y costumbres” de las relaciones entre el gobierno local y la oposición partidista y extraparlamentaria optando por la represión preventiva en lugar de la práctica ritual de presiones, amenazas y “negociaciones” tradicionales propias del sistema político oaxaqueño. En otros términos, el “pacto de dominación” local (Brachet-Márquez, 2000) fue modificado unilateralmente, lo que contribuyó, sin intención de por medio, a la constitución de la APPO.

---

conjunto. Sólo cuando se agrega la distinción *acción* en el proceso comunicativo, entonces se vuelve relevante preguntar quién dijo algo concreto para atribuirle autoría; únicamente entonces la comunicación adquiere una dirección y se vuelve asimétrica, es decir, la del actor y sus acciones. En tanto remolino, la comunicación va de un lado a otro por igual, ya que la comunicación no inicia ni tiene ya una dirección determinada con Alter y su información seleccionada y notificada, sino con la comprensión de Ego. Por eso se habla de simetría.

La acción y la comunicación no se pueden separar dado que forman una relación que reduce complejidad. En todo caso, la acción se constituye mediante “procesos de adjudicación”. Se crea al integrarse las selecciones a los contextos y a los sistemas (Luhmann, 1987: 177). De esta manera, lo que es una acción individual se puede averiguar sobre la base de una descripción social. La acción encuentra su unidad, su principio y su fin sólo si es destacada de la corriente de conducta mediante su aprehensión como conducta social. Su unidad se encuentra en el sistema. La adjudicación de un momento del proceso comunicativo como acción es, en consecuencia, una simplificación de los procesos sociales. La diferencia que se utiliza para constituir acciones es la de sistema-entorno, dentro de la cual el sistema es el origen de la selección y designa y observa una acción como operación propia del sistema. Para que la acción se pueda tratar en el sistema social debe encontrar entrada en los procesos comunicativos: como notificación o como información. Sobre el tema en general, consúltese Estrada Saavedra (2015a), en particular los capítulos 3-5.

Como toda sociología relacional, la teoría de sistemas puede dar cuenta de todo ello en términos de procesos dinámicos aprehendibles mediante “narrativas analíticas” de la concatenación de eventos. Estos últimos pueden tener un origen externo al sistema estudiado, pero también pueden ser generados por la propia lógica de reproducción del sistema —por ejemplo, el sistema de conflicto—. La conformación del sistema interinstitucional de represión ilustra perfectamente la sensibilidad de la teoría de sistemas para las condiciones históricas, espaciales y contextuales en las que la diferencia sistema/entorno se (re)produce. Nada en este capítulo da pie a pensar, por tanto, en un tratamiento ahistórico y abstracto de los distintos sistemas aquí estudiados.

La relacionalidad no es propiamente una teoría sino un enfoque sociológico para la construcción de objetos complejos des-estructurados y altamente contingentes. En estas últimas páginas he querido demostrar que la teoría de sistemas puede incluirse, por méritos propios, dentro de esta perspectiva. Y si bien comparte con él presupuestos ontológicos básicos —la realidad social entendida como producto de dinámicas sociales resultado de las interdependencias de los elementos que las constituyen—, habría que apuntar que para el constructivismo radical de Niklas Luhmann el mundo está constituido por sistemas (físicos, químicos, orgánicos, psíquicos, sociales, mecánicos, cibernéticos, etc.), por lo que, en nuestro caso como sociólogos, la comprensión y la explicación de los fenómenos sociales han de darse en términos sistémicos.

En contracorriente al marco conceptual con el que se abre este volumen, lo anterior significa, al menos para la teoría de sistemas, que la alternativa agencia o mecanismo no se halla “detrás ni atrás de las formaciones [sociales] grandes, medianas o pequeñas” (Brachet-Márquez y Uribe Gómez en este volumen) como sus “principios dinámicos”. En efecto, la agencia o los mecanismos pueden ser perfectamente tratados como sistemas. Incluso la opción sistémica dentro de este debate fundamental en la teoría sociológica conduce a cuestionar la identificación de



la agencia con actores y a protestar en contra del prejuicio del “sentido común sociológico dominante” de que sólo los *actores tienen capacidad de agencia*. Esto significa, además, que aun los actores (individuales y colectivos) deben ser tratados como *sistemas sociales*. La ventaja de proceder así es que se les desesencializa y se les trata en su complejidad y diferencia internas (Estrada Saavedra, 2015a). De este modo, la teoría de sistemas propone el reto de desubjetivar al actor y, en consecuencia, a la agencia sin perder un ápice de la importancia de la intuición fundamental de la idea de agencia sobre la reproducción y producción, es decir, sobre el orden y el cambio sociales.

Finalmente, hay afinidades de enfoque entre las sociologías relacionales y la teoría de sistemas de Niklas Luhmann en tanto que ambas se distancian enérgicamente del individualismo esencialista que quiere ver en la unidad y la homogeneidad de la acción social el fundamento de lo social. Mientras las primeras hablan de *trans-acción o inter-acción* —significando con ello el carácter construido, colectivo y dinámico de los procesos sociales como productos contingentes de lo que sucede *entre* las acciones como un entramado complejo—, en la teoría de sistemas es la comunicación la que asume esta función que genera lo social como una realidad emergente.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arteaga Pérez, Javier y Viviane Brachet-Márquez (2011). *Dominación y contienda. Seis estudios de pugnas y transformaciones (1910-2010)*. México: El Colegio de México.
- Bailón Corres, Jaime (2002). *Pueblos indios, élites y territorios. Sistemas de dominio regional en el sur de México. Una historia política de Oaxaca*. México: El Colegio de México.
- Bautista Martínez, Eduardo (2010). *Los nudos del régimen autoritario. Ajustes y continuidades de la dominación en dos ciudades de Oaxaca*. México: Porrúa/IIS-UABJO.

- Brachet-Márquez, Viviane (2000). *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*. México: El Colegio de México.
- Bolos, Silvia, y Marco Estrada Saavedra (coords.) (2013). *Recuperando la palabra. La Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana.
- CCIODH. Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos (2007). *Informes sobre los hechos en Oaxaca. Quinta visita del 16 de diciembre de 2006 al 20 de enero de 2007*. Barcelona: autor.
- Cook, María Elena (1996). *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Durazo Hermann, Julián (2010). "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca." *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 85-112.
- Estrada Saavedra, Marco (2010, septiembre-diciembre). "La anarquía organizada: las barricadas como el subsistema de seguridad de la Asamblea de los Pueblos de Oaxaca." *Estudios Sociológicos* XXVIII (84): 903-940.
- \_\_\_\_\_ (2012a). "*Vox populi*. La difusión mediática de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca." En Marco Estrada Saavedra (coord.). *Protesta social. Tres estudios sobre movimientos sociales en clave de la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann* (pp. 45-104). México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2012b). "Los muros están hablando: la protesta gráfica de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca." En Marco Estrada Saavedra y René Millán (coords.). *La teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina* (pp. 391-444). México: El Colegio de México/UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Reflexiones finales. Pensar la APPO desde la diferencia." En Silvia Bolos y Marco Estrada Saavedra (coords.). *Recuperando la palabra. La Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca* (pp. 303-316). México: Universidad Iberoamericana.

- \_\_\_\_\_ (2014a). “Disidencias y connivencias: la colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la Sección XXII del SNTE.” En Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra, *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (pp. 153-196). México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2015a). *Sistemas de protestas. Esbozo de un modelo no accionalista de los movimientos sociales*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2015b). *El pueblo ensaya la revolución. La APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*. México: El Colegio de México.
- Foweraker, Joe (1993). *Popular Mobilization in Mexico. The Teachers' Movement 1977-1987*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibler, John (2013). *México rebelde. Crónicas de poder e insurrección*. México: Debolsillo.
- Hernández Ruiz, Samael (2006). “Insurgencia magisterial y violencia gubernamental en Oaxaca.” En Joel Vicente Cortés (coord.). *Educación, sindicalismo y gobernabilidad en Oaxaca* (pp. 87-123). Oaxaca: SNTE.
- Luhmann, Niklas (1987). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Was ist Kommunikation.” En *Soziologische Aufklärung* (vol. 6: Die Soziologie und der Mensch). Wiesbaden: VS Verlag/2. Auflage.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (2007). *Autoritarismo, movimiento popular y crisis política: Oaxaca 2006*. Oaxaca: IIS-UABJO/Educa/Consortio para el Diálogo parlamentario y la Equidad Oaxaca/CAMPO.
- Montemayor, Carlos (2007). *La guerrilla recurrente*. México: Debate.
- \_\_\_\_\_ (2010). *La violencia de Estado en México. Antes y después de 1968*. México: Debate.
- Osorno, Diego Enrique (2007). *Oaxaca sitiada. La primera insurrección del siglo XXI*. México: Grijalbo.

- Recondo, David (2007). *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS/CEMCA.
- Sotelo Marbán, José (2008). *Oaxaca: insurgencia civil y terroristas de Estado*. México: Era.
- Street, Susan (1992). *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. México: CIESAS.
- Yescas Martínez, Isidoro, y Gloria Zafra (2006). *La insurgencia magisterial en Oaxaca* (2ª ed.). Oaxaca: IEEPO/IIS-UABJO.
- Zires, Margarita (2009). "Estrategias de comunicación y acción política. Movimiento social de la APPO." En Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.). *La APPO: ¿rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)* (pp. 161-196). Oaxaca: UABJO-IIS.

#### DOCUMENTOS

- CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2007). *Recomendación 15/2007 sobre el caso de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca*. México: autor.
- CDDHO. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (2008). *Recomendación 11/2008*. Oaxaca: autor.
- DGSPE. Dirección General de Seguridad Pública del Estado (2006). *Información*. Oaxaca.
- Organizaciones de la Sociedad Civil, APPO, Autoridades Municipales Comunales y Agrarias, y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación-Sección XXII (2006, agosto). *Foro Nacional "Construyendo la democracia y la gobernabilidad en Oaxaca"*. *Agenda para la transformación del estado* (p. 41). Oaxaca.
- Segob. Secretaría de Gobernación (2006a). Minuta del acuerdo del 27 de octubre de 2006 firmada por Arturo Chávez Chávez, subsecretario de gobierno y el profesor Enrique Rueda Pacheco, secretario general del Comité Ejecutivo de la Sección XXII del SNTE.

- \_\_\_\_\_ (2006b). Minuta del acuerdo del 28 de octubre de 2006 firmada por Arturo Chávez Chávez, subsecretario de gobierno y el profesor Enrique Rueda Pacheco, secretario general del Comité Ejecutivo de la Sección XXII del SNTE.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2008. *Facultad de Investigación 1/2007*, solicitante, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.



## II. CONTIENDAS, TRANS-ACCIONES Y DECISIONES: POLÍTICAS DE SALUD EN MÉXICO Y COLOMBIA

Mónica Uribe Gómez

*El factor que origina todo el encadenado causal que produce mejor o peor salud colectiva, y más o menos equidad entre los grupos sociales, es la política. Es decir, las relaciones de poder y qué grupos sociales (ya sean los gobiernos, grandes corporaciones, sindicatos, ONG, grupos de presión, élites sociales, grupos de la sociedad civil) tienen más o menos poder para tomar decisiones en una sociedad determinada.*

(Joan Benach)

*Las preguntas pertinentes aún son: ¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo?*

(Harold Lasswell)

### INTRODUCCIÓN

Pese a las múltiples transformaciones sufridas por los sistemas de salud latinoamericanos durante el periodo de los ajustes estructurales,<sup>1</sup> el Estado continúa teniendo un papel preponde-

<sup>1</sup> Los ajustes estructurales suelen ser presentados en dos momentos en América Latina. Una primera fase (durante los años ochenta) en la que se adoptaron medidas para la reestructuración de las economías de la región, mientras en la segunda fase (años noventa) se llevaron a cabo estrategias de “modernización” institucional. No es posible homogeneizar estos periodos en los países, pues en casos como el de Chile ambas fases comenzaron desde principios de 1980, mientras que en México las modificaciones comenzaron en 1983, y en Colombia y Argentina en 1993. Sin embargo, se puede decir que los procesos de reforma a los sistemas de salud fueron parte de

rante en la distribución, la financiación y la regulación de dicho sector. Más que disminuir, el papel del Estado en las políticas sociales se ha reconstituido en correspondencia con las dinámicas del capitalismo de mercado. Pero ¿cómo se ha dado este proceso?, ¿qué tipo de relaciones y prácticas entre el Estado y la sociedad lo han caracterizado?, ¿qué tipo de pactos de dominación han enmarcado estos cambios? En este trabajo trato de responder estas preguntas mediante el análisis relacional de las reformas a las políticas de salud en México y Colombia. Ambos países son un referente importante para comprender cómo se han desarrollado las reformas de la salud en América Latina desde los años ochenta. Aunque en los casos analizados se emprenden los procesos de transformación a los sistemas de salud, partiendo del mismo modelo de organización institucional y de distribución de los recursos de la salud (BM 1993; Londoño y Frenk, 1997), las trayectorias de los cambios y las relaciones entre la sociedad y el Estado han generado resultados distintos en cada caso. Se plantea que más allá de los modelos institucionales y de las presiones de organismos internacionales (que fueron muy similares para los dos países), han sido las interacciones y trans-acciones entre los distintos actores las que han tenido mayor influencia en el tipo de acciones y decisiones implantadas.

Las decisiones en el campo de la salud generalmente suelen afectar tanto el nivel individual como el colectivo. Aunque las enfermedades suelen ser un asunto personal que requiere ser resuelto mediante la atención clínica, sociológicamente esta relación salud-enfermedad debe analizarse de otra forma. En concreto, algunos problemas que pueden originarse en prácticas particulares de los sujetos (como fumar, consumir alcohol y drogas, las prácticas sexuales de riesgo) suelen derivar en efectos colectivos que implican a la vez decisiones políticas y

---

cambios estructurales más amplios que buscaban afectar la orientación, las funciones y las responsabilidades del Estado en la salud.



tienen consecuencias en las libertades individuales o en la vida social (Oliver, 2006: 195). Aunque las políticas de salud se formulen-implementen con el argumento de resolver problemas y necesidades de salud, también tienen componentes por lo general menos explícitos pero igualmente importantes como los entramados de relaciones y transacciones entre los actores involucrados, el favorecimiento de grupos de interés, y distintos tipos de negociaciones, “desvíos” y conflictos en torno a las decisiones que se toman en el sector.

Este trabajo se concentra en las contiendas políticas entre múltiples actores interesados en los recursos de la salud (tanto nacionales como transnacionales), las cuales están localizadas espacial y temporalmente. El análisis no busca enfatizar los errores de las instancias gubernamentales, los fallos del mercado ni los pocos alcances de las iniciativas sociales, aspectos que han sido de sumo interés para los estudios institucionales sobre políticas públicas (González Rosseti y Bossert, 2000; Graham, Grindle, Lora y Seddon, 1999; Bazzani, 2010). Aunque estos aspectos pueden estar presentes, la atención se fija en la constitución de los procesos más que en el contenido o el resultado de las políticas (Stein y Tommasi, 2006). Se trata, entonces, de abrir “la caja negra” detrás de los cambios en las políticas de salud y mostrar cómo suceden; quién los impulsa; qué tipo de reacciones generan y en qué grupos de la sociedad; cuáles son los recursos utilizados por los actores, y cómo se afectan sus identidades en esta dinámica en la que unos ganan y otros pierden con las transformaciones.

Al priorizar una perspectiva relacional, también me distancio de los estudios pluralistas clásicos, los cuales consideran al Estado como una arena política en la que los grupos de interés de carácter económico o los grupos sociales organizados (como los sindicatos) contienden o se alían entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Esta perspectiva también se distingue de aquellos que critican a las políticas por no hacer lo que se supone deben (Laurell, 2013), y de los

enfoques más racionalistas que analizan las decisiones gubernamentales a partir de supuestos económicos, según los cuales las personas intercambian bienes y servicios para obtener beneficios mutuos; por tanto plantean que el Estado debe ser limitado para disminuir los costos que asume la sociedad (Buchanan, 1983). En el enfoque relacional no se homogeneiza la acción estatal ni se asume como una entidad neutral, coherente o “monopolizada” por intereses internacionales; en oposición a estas corrientes esta perspectiva trata de identificar las fuerzas que la conforman, los mecanismos que utilizan sus representantes, las relaciones que éstos establecen con otros actores y sus múltiples complejidades.

En la primera parte de este trabajo se presentan algunas premisas teóricas generales, además de contextualizar lo que entiendo como un cambio en el pacto por la distribución de los recursos de la salud, el cual se articula a las reformas estructurales del Estado llevadas a cabo durante los años ochenta y noventa en la mayoría de los países latinoamericanos, quienes incorporaron (de formas distintas) la perspectiva del mercado en la salud. En la segunda parte presento algunos eventos acontecidos en la década de 2000, los cuales parecen indicar posibles rupturas del pacto capitalista de mercado.

A continuación muestro con más detalle los entramados relacionales en las contiendas por la salud de México y Colombia. El acercamiento a estos dos países busca poner en discusión, a la luz de ejemplos empíricos concretos, los aspectos teóricos antes planteados. Finalmente, se presentan algunas conclusiones en las que se retoma la utilidad de la perspectiva propuesta para el análisis de las políticas de salud.

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS, RELACIONALIDAD, CONTIENDAS Y PACTOS DE DOMINACIÓN: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS**

Las políticas de salud se entienden como un campo de lucha susceptible de ser modificado por las acciones de distintos gru-

pos en conflicto. Las contiendas conforman el escenario dentro del cual se presentan los reclamos, confrontaciones, alianzas, transacciones y reivindicaciones que producen y reproducen la distribución de los recursos de la salud (McAdam, Tilly y Tarrow, 2001; Arteaga y Brachet-Márquez, 2011; Brachet-Márquez, 2014), mientras que las decisiones se enmarcan en “pactos de dominación” que dan lugar a que se priorice la atención de ciertos grupos (como los obreros y empleados del gobierno durante la etapa de industrialización), padecimientos e intereses, y a que se dejen fuera otros que generalmente tienen menor poder de negociación y presión. Los “pactos de dominación” se definen como un conjunto de reglas y prácticas implícitas y explícitas que conforman el acceso desigual a los recursos y al ejercicio del poder (Arteaga y Brachet-Márquez, 1996; 2014). Aunque estas reglas implican la legitimación de ciertos acuerdos, no son estáticas; al contrario: se definen y redefinen (parcial o totalmente) en las contiendas entre los múltiples actores, los cuales pueden ser individuales o colectivos. Los actores pueden ser representantes de instancias gubernamentales (como las secretarías/ministerios de Salud y de Hacienda), o proveedores-administradores de los servicios (públicos y privados), parlamentarios, usuarios, miembros de asociaciones o movimientos sociales, de empresas aseguradoras o de medicamentos, así como representantes de organismos internacionales. Este modelo acentúa el interés en las relaciones entre los actores y su capacidad de agencia, y rescata su diversidad y complejidad. Los espacios de interacción constituyen puntos nodales para la observación, pues en ellos se implementan las distintas estrategias de acción (Hevia de la Jara, 2009: 44).

Partiendo de que se pretende analizar los componentes menos explícitos de las políticas de salud, planteo que los cambios sucedidos en dicho sector en América Latina, desde los años ochenta, han correspondido a dinámicas relacionales complejas en las que los actores involucrados (que pueden ser individuos o colectivos tanto del Estado como de la sociedad) se modifican

y afectan mutuamente en la interacción, lo que genera consecuencias que pueden o no ser intencionales, e influye de esta manera en la dirección y resultados de los cambios y en las dinámicas de las instituciones. Esta postura implica asumir que las políticas públicas no son independientes de las relaciones y contextos en los que se producen. Siguiendo el “Manifiesto por una sociología relacional”, lo que distingue a este enfoque es la consideración entre términos y unidades como dinámicos por naturaleza, como procesos en constante desarrollo, en vez de lazos estáticos entre sustancias inertes (Emirbayer, 1997: 197).

Los elementos mencionados indican que la relacionalidad va más allá de mostrar la respuesta del Estado a las reivindicaciones de la sociedad, o de dar cuenta de las acciones de los movimientos sociales para manifestar sus inconformidades. Más que caracterizar a varios grupos de contendientes que actúan desde un lugar determinado de forma independiente unos de otros, se busca indagar por las relaciones, las identidades cambiantes, las transacciones y las trayectorias tanto de quienes están en posiciones de poder como de los que se rebelan contra lo establecido. Tal vez uno de los aspectos más interesantes de dicha perspectiva es que permite observar los traslapes en la acción, las transformaciones que sufren los actores en el tiempo, el tipo de vínculos que establecen, los mecanismos utilizados (como las alianzas, la ocupación de espacios públicos, las estrategias de confrontación y coalición) y las redes trans-accionales que conforman.

Desde esta perspectiva, el Estado (por medio del Ejecutivo y sus órganos burocráticos para la salud) es uno de los protagonistas de las decisiones entre muchos otros, dado que se trata de dilucidar los modos de intercambio y de agregación entre múltiples actores individuales y colectivos. Por supuesto, se asume que éste tiene prácticas institucionales particulares y recursos de poder diferentes, pero no se toma como un ente autónomo en las decisiones de las políticas públicas. En palabras de Escalona, “El Estado más que una entidad coherente, final y

con límites precisos, se ve como la formación disputada de un imaginario de orden y de maquinarias burocráticas inacabadas que generan marcos de interacción y espacios de negociación y disputa” (2011: 46). Se entiende, por otro lado, que los actores de la sociedad son diversos, y que pueden organizarse a partir de intereses públicos o privados (como los sindicatos, organizaciones civiles, grupos de empresarios y organismos internacionales), y de redes de relaciones que pueden mezclarse con actores del Estado. No todas las contiendas desembocan en respuestas o soluciones positivas por parte de las instancias gubernamentales. De hecho, muchas de las metas perseguidas por distintos grupos sociales nunca se materializan, o aunque en un primer momento pueda parecer un logro la incidencia en algún aspecto de la agenda política, las consecuencias que posteriormente se deben enfrentar pueden revertir lo proyectado.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE SALUD:  
UN “PACTO DE DOMINACIÓN” BASADO EN EL MERCADO

Las reformas estructurales de la salud formaron parte de las llamadas reformas de segunda generación, también presentadas por los reformadores como procesos de “modernización del Estado”. Estos cambios fueron un punto de ruptura con el modelo de salud instaurado durante el periodo conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que se caracterizó por impulsar el desarrollo mediante el crecimiento de las industrias nacionales y de la concentración de la administración de la economía y de los asuntos sociales en el Estado. Dicho modelo orientó las políticas económicas y sociales de la mayoría de los países latinoamericanos desde los años treinta (en países como Argentina) hasta finales de los años setenta. Los sistemas de salud surgidos en este marco se asociaron a la cobertura de grupos específicos de población. Generalmente la seguridad social más amplia se dio a población vinculada al mercado la-

boral formal, como los obreros y la burocracia gubernamental, mientras los pobres estuvieron sujetos a programas asistenciales públicos. Esto dio pie a una gran fragmentación de los servicios que permanece en muchos de los países de la región.

El tránsito de la matriz estadocéntrica que caracterizó al modelo ISI, a las reformas neoliberales o de liberalización del mercado y reducción sistemática de las funciones estatales se fundamentó en el llamado Consenso de Washington de los años noventa (Williamson, 1990). Estas medidas, que se suponía buscaban incentivar el crecimiento y permitir a los países latinoamericanos la recuperación de la crisis económica,<sup>2</sup> afectaron no sólo los aspectos financieros del presupuesto público, sino también las formas de organización institucional y la correlación de fuerzas entre los actores.

En lo que podría denominarse el inicio de un pacto capitalista de mercado, instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) empezaron a tener un papel prioritario en las orientaciones de las reformas del Estado. En el campo particular de la salud, se crearon mecanismos legales para instaurar la libre competencia entre organismos públicos y privados,<sup>3</sup> y para adoptar reformas tendientes a privilegiar modelos estandarizados y centrados en la gestión financiera (ops, 2012). Para tal fin, se buscó separar las funciones de prestación, financiación y regulación, y promover la competencia entre distintos proveedores de servicios. Los organismos internacionales también recomendaron el establecimiento de

<sup>2</sup> En estos años la mayoría de los gobiernos de la región tuvo altos grados de endeudamiento que se agravaron después de la crisis del petróleo de 1982 en México, misma que aceleró la presión por parte de los organismos internacionales para que se hicieran cambios en el modelo económico.

<sup>3</sup> Estos mecanismos se introdujeron en muchos casos en el marco de reformas constitucionales como la de Colombia en 1991 y la de México en 1984. En el primer caso la reforma incluyó un artículo (el 48) que estableció que la seguridad social podía ser prestada por instituciones públicas o privadas. En el caso mexicano la modificación que proclamó el derecho a la salud también introdujo la posibilidad de la participación del sector privado en la salud pública.

paquetes básicos de servicios a ser financiados con recursos públicos. La idea era priorizar la atención de padecimientos muy difundidos entre la población, cuya atención no representaba altos costos, pero que se suponía tendrían un impacto notable en maximizar el número de años de vida saludable, aspectos que justificarían el criterio de la efectividad frente a recursos escasos. Posteriormente, estos lineamientos fueron ampliados en el enfoque conocido como Pluralismo Estructurado para la Salud, mismo que se convertiría en el marco de referencia de los modelos de reforma llevados a cabo en la región durante los años noventa. Este documento fue el resultado del trabajo del médico salubrista Julio Frenk (de México) y el economista Juan Luis Londoño (de Colombia) en colaboración con el BM (Uribe Gómez y Abrantes-Pego, 2013).

Uno de los argumentos, usados por los representantes de las burocracias gubernamentales de la salud para agendar las reformas, fue la necesidad de revertir las desigualdades generadas por los sistemas de salud que habían sido constituidos durante la primera mitad del siglo xx en la región. Éstos generalmente se habían estructurado a partir de tres subsectores: el público, conformado por los ministerios/secretarías de salud, el cual generalmente financiaba la infraestructura en salud y proveía servicios para los grupos poblacionales de menores ingresos; el seguro social, que cubría a los trabajadores del sector formal de la economía, y el subsector privado, para aquellos que podían pagar por consulta o cubrir seguros complementarios particulares. Se adujo que esta segmentación, además de segregar a los grupos poblacionales en función de su capacidad de pago, contribuía a la ineficiencia y en algunos casos a la duplicación en los servicios, aspectos que constituían evidencias que demandaban reestructuraciones en la forma de organizar y financiar los sistemas de salud.

Las nuevas reglas para regular la distribución de los recursos de la salud dieron un lugar fundamental en las decisiones a los ministerios/secretarías de hacienda, que se convirtieron

en agentes de mucho peso a la hora de aprobar o rechazar presupuestos para incentivar programas o proyectos de salud pública. En el discurso de los reformadores, fue recurrente el tema de la factibilidad económica y la política de las transformaciones. Tanto para el BM como para los representantes del Ejecutivo (especialmente durante los años noventa) los cambios debían ser planeados por actores técnicos cualificados que pudieran contar con el respaldo de las burocracias decisoras en el nivel gubernamental: “Algunos países en desarrollo han demostrado que se pueden introducir reformas amplias en el sector salud cuando hay suficiente decisión política y cuando los cambios de los sistemas de salud los formulan e introducen planificadores y administradores capacitados” (BM, 1993: 15).

Durante la etapa de introducción de las reformas, predominaron los argumentos y prácticas de actores vinculados a organismos internacionales, al sector privado y al Poder Ejecutivo nacional, quienes trataron de imponer una visión de la salud a la vez privatizadora (para los que podían pagar) y asistencial (para los pobres). Este nuevo tipo de “pacto” para la salud fue liderado por alianzas estratégicas entre empresas privadas, laboratorios farmacéuticos, gobiernos,<sup>4</sup> *think tanks* (como Funsalud) y el BM. Estos actores fueron muy activos en el diseño y la formulación de las políticas y en la elaboración de diagnósticos y estudios que pudieran constituir evidencias que mostraran la necesidad de cambios en el modelo de atención y prestación de los servicios. En cambio los usuarios tuvieron poca presencia.

Este modelo de mercado para la salud se basó en la “competencia regulada” y retomó antecedentes de las privatizaciones chilenas de principios de los años ochenta. Pese a que Chile había tenido un sistema de salud pública universal y gratuita desde 1952, fue uno de los primeros en introducir modifica-

<sup>4</sup> Entre los gobiernos promotores de la ideología del libre mercado pueden mencionarse los de Carlos Menem en Argentina (1989-1995), César Gaviria en Colombia (1990-1994), y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) en México.



ciones en el sector. La dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1989) fue la primera en adoptar las medidas sugeridas por los llamados planificadores encarnados en el grupo conocido como los Chicago Boys.<sup>5</sup> Este grupo promovió la privatización mediante la creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapre) en 1981. Éstas fueron constituidas por grupos económicos poderosos que priorizaron la modalidad de seguros de salud basada en contratos individuales. Según Tetelboin (1984), los cambios institucionales efectuados durante la dictadura reflejaron los intereses del proyecto político que se imponía, el cual delegaba la garantía de las acciones de salud a las instituciones privadas.

En otros países como Argentina, las modificaciones se basaron en una serie de pactos corporativos entre el Estado y los sindicatos, lo que llevó a que estos últimos pudieran mantener cierto control sobre las obras sociales (Alonso, 2007). En Brasil, la acción del Movimiento de la Reforma Sanitaria, que llegó a su apogeo a finales de 1980, influyó para que se mantuviera un sistema único de salud (Tavares, 2007).<sup>6</sup> Otra excepción fue el caso de Costa Rica, país que retomó algunos de los elementos de las reformas (como la descentralización y la separación de funciones), pero logró mantener el carácter público del aseguramiento y de la provisión de los servicios, a pesar de las presiones ejercidas por las instancias financiadoras (Rodríguez Herrera, 2006).

En el caso mexicano, aunque el sistema de salud haya sufrido una serie de reestructuraciones, todos los intentos por

<sup>5</sup> Bajo este nombre se conoció a un grupo de economistas (entre ellos Milton Friedman) formados en la Universidad de Chicago que introdujeron las medidas de corte neoliberal en América Latina, y fueron contratados como consultores por el gobierno de Pinochet.

<sup>6</sup> Este grupo se caracterizó por la construcción de su identidad en torno al concepto de salud colectiva y por su oposición a la política de salud del régimen militar. Durante el periodo de transición a la democracia, sus líderes ocuparon cargos importantes en los distintos niveles del Poder Ejecutivo, desde donde lograron influir para instaurar un Sistema Único de Salud (Abrantes-Pego y Almeida, 2002: 972).

integrar al sector bajo un liderazgo único han fracasado hasta la fecha. Sin embargo, las modificaciones dirigidas a reestructurar y separar las funciones del sector se han dado incrementalmente (en especial desde el año 2003). Por otro lado, en Colombia en 1993 se llevó a cabo una transformación total del sistema de salud basada en el modelo del pluralismo estructurado. Los cambios implementados en este país durante casi dos décadas tuvieron una de sus crisis más significativas a partir de 2007, cuando fue evidente el crecimiento desproporcionado de demandas jurídicas por desvíos de fondos en el sector, y por corrupción de los agentes privados, además de la carencia de acceso efectivo a servicios de salud. Estos problemas han sido el marco de la movilización de múltiples y diversos actores inconformes con el funcionamiento del sistema de salud (Uribe, 2011a).

#### AMÉRICA LATINA: ENTRE EL “MERCADO REGULADO” Y LA VUELTA DEL ESTADO A LA SALUD

América Latina se había caracterizado durante las décadas de los ochenta y noventa por su homogeneidad en la adecuación del paradigma de mercado para orientar las políticas públicas, y por dinámicas de crecimiento desigual e inestable. Sin embargo, esto cambió durante la década de 2000 con la propagación de protestas sociales contra el desempleo, las privatizaciones, la corrupción, la pobreza, etc., y el impacto que tuvo la elección de los llamados gobiernos progresistas,<sup>7</sup> los cuales

<sup>7</sup> Estos presidentes críticos de los resultados de las reformas de mercado y promotores de perspectivas desarrollistas desde el Estado (con distintos matices) suplantaron gobiernos neoliberales en casos como los de Brasil desde 2002, con la elección de Lula da Silva; Chile desde el 2000, con las presidencias de los representantes de los gobiernos de la Concertación de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (estos gobiernos perdieron las elecciones en el año 2010, cuando fue elegido el representante de centro derecha Sebastián Piñera, pero recuperan la presidencia en el 2014 con una nueva elección de Michelle Bachelet); Argentina, con los gobiernos de los Kirchner desde

han tenido diversos matices de inclinación a las políticas de izquierda, pero también algunos elementos comunes como el cuestionamiento a los modelos de mercado, y el propósito de revertir los efectos de las reformas estructurales mediante el fortalecimiento del papel social del Estado. Según Silva (2009), estos gobiernos sobresalen por estar conformados por líderes políticos más interesados en la equidad, y por buscar reformas al capitalismo neoliberal.

Algunos analistas, como Fernando Filgueira, han planteado la hipótesis de que es la primera vez en la historia de la región que no predomina un contexto de modernización conservadora liderado por las élites económicas y políticas. Según el autor, “Las élites podrán ser y serán parte del nuevo proceso, pero lo harán desde posiciones de poder que dependen en mucha mayor medida que antes del desarrollo de alternativas electorales competitivas” (Filgueira, 2013: 18). Esta idea supone la modificación del pacto de dominación en el nivel de los “acuerdos” para el desarrollo. Sin embargo, esta perspectiva debe matizarse, porque la correlación de fuerzas en los distintos países ha tenido efectos diferenciados.

Otro aspecto sobresaliente de estos años fue la diversificación de los repertorios de acción<sup>8</sup> y de las motivaciones de las protestas. Éstas no se centraron únicamente en el acceso a mejores prestaciones laborales, ni fueron encabezadas por los sindicatos de la seguridad social, sino por asociaciones de profesionales de la salud, académicos, estudiantes, organizaciones de la sociedad civil y usuarios de los servicios, quienes empezaron a participar activamente en las discusiones y rei-

---

2003; Uruguay, con los gobiernos pertenecientes al Frente Amplio desde 2004; Bolivia desde 2005 (con Evo Morales), y Ecuador desde 2006 (con Rafael Correa).

<sup>8</sup> Como parte de los nuevos repertorios apareció la posibilidad de entablar acciones legales ante la negación de la atención (como en el caso de la acción de tutela en Colombia), y se crearon grupos de discusión sobre el modelo de salud, organizaciones que articularon a distintos grupos y asociaciones de usuarios, defensorías de los derechos ciudadanos, etc.

vindicaciones que generaron la articulación de un movimiento nacional por la salud en casos como el colombiano, donde los contendientes empezaron articulando sus repertorios de acción en torno al acceso a la atención durante los años noventa, y más recientemente sus demandas han evolucionado a movilizaciones por la instauración de un nuevo modelo de salud con bases diferentes al pluralismo estructurado. En esta etapa de las transformaciones fue evidente que el neoliberalismo no había logrado que los actores sociales internalizaran los principios de la libertad individual y la libre competencia. Al contrario, las demandas de los grupos sociales organizados (conformados por indígenas, mujeres, desempleados, pensionados, usuarios de los servicios de salud, asociaciones de profesionales) que ahora actuaban en contextos democráticos se centraron (y lo siguen haciendo) en la expansión de derechos ciudadanos, y en la recuperación del papel social del Estado (Silva, 2009).

No obstante que como resultado de la implementación de políticas sociales más centradas en la redistribución desde el año 2002 se ha reportado una tendencia a la baja en los índices de pobreza en la región, las cifras continúan siendo desalentadoras. Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 2013, el número de latinoamericanos en situación de pobreza fue de 164 millones de personas (27.9% de la población), de los cuales 68 millones se encuentran en extrema pobreza e indigencia (11.5% de los habitantes). Este mismo documento menciona que pese a los esfuerzos por reducir la pobreza, América Latina continúa siendo la región con mayor desigualdad de ingresos en el mundo (CEPAL, 2013).

El aparente desgaste de los principios del Consenso de Washington también se reflejó en propuestas de organismos como la CEPAL. Este organismo, que durante los años noventa fue uno de los promotores de la modernización estatal y de la apertura a la libre competencia, ha modificado su postura y planteado la necesidad de reestructurar la protección social desde un marco

de derechos, universalidad e igualdad. En su informe denominado *La hora de la igualdad*, publicado en el 2010, esta instancia planteó la necesidad de un “nuevo” pacto entre el Estado, la sociedad y el mercado para disminuir las desigualdades por la vía de políticas públicas que puedan contribuir a la reversión de las disparidades territoriales, la inclusión laboral de grupos específicos, la redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos (para niños, ancianos, adultos mayores, desempleados del sector formal e informal) y el acceso al aseguramiento solidario en salud (CEPAL, 2010).

Dentro de las alianzas que muestran el reacomodo o la continuidad de los modelos socioeconómicos y de las fuerzas políticas, pueden mencionarse estrategias de cooperación regional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), conformada desde el 2008 por países como Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Ecuador y Bolivia, con el fin de construir un nuevo marco de cooperación internacional que vaya más allá del progreso económico y priorice la reducción de las desigualdades. Otra estrategia es la llamada Alianza del Pacífico, conformada por México, Colombia, Chile y Perú, quienes se articularon desde 2011, con el fin de impulsar el crecimiento económico y la libre circulación de bienes, capitales y personas entre los países miembros.

Ambas iniciativas, aunque relacionadas, se sustentan en visiones diferentes sobre el desarrollo. Por ejemplo, en materia de salud, la Unasur conformó un Consejo de Salud Suramericano que busca, entre otras cosas, fortalecer la capacidad del Estado para recuperar el papel prioritario de las estrategias de atención primaria de la salud; privilegiar acciones de salud en poblaciones vulnerables y excluidas, y actuar sobre los determinantes sociales de la salud y la formulación de políticas de medicamentos centradas en el acceso. Por su parte, la Alianza del Pacífico ha priorizado la garantía de la seguridad, la calidad de los medicamentos y la certificación de buenas prácticas de manufactura, y ha dado un papel medular a las dinámicas de mercado.

Las continuidades de las políticas en la región se reflejan en la perspectiva de la Alianza del Pacífico, que se ha mantenido dentro de los postulados del Consenso de Washington, mientras que los países agrupados en la Unasur han tratado de romper este camino buscando rutas para la equidad sin que todavía esté muy clara la perspectiva futura de estas orientaciones. Pese a que las propuestas del BM adquirieron un matiz más moderado durante estos años, dicho organismo continúa planteando que las acciones del Estado deben canalizarse fundamentalmente al apoyo de los sectores vulnerables y a garantizar las condiciones que permitan la libre competencia. El enfoque para enfrentar los riesgos y generar oportunidades es un ejemplo de estos planteamientos; este organismo menciona que “las personas pueden enfrentar con éxito riesgos que excedan sus medios si los administran conjuntamente con otros individuos e instituciones” (BM, 2014: 19).<sup>9</sup> Estos procesos, por supuesto, no son lineales, sino que están generalmente adscritos a oleadas de movilizaciones de actores que piden reformas al capitalismo de mercado o a la fuerza y la cohesión de las élites económicas, y a las coaliciones de organismos transnacionales y del Estado.

Las discrepancias entre estas alianzas reflejan la distancia en los enfoques y propuestas para resolver los problemas de la región. Sin embargo, pese a las diferencias, “recientemente se han dado coincidencias en señalar que la desigualdad es mala para el crecimiento. Aunque ambas líneas de pensamiento (las que abogan por el mercado y las que proponen redefinir el rol Estado para disminuir la desigualdad) concuerdan en el diagnóstico, difieren radicalmente en las estrategias” (Cortés, 2012: 57).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Este informe sobre el desarrollo mundial plantea que en materia de salud las reformas se deben orientar a la creación de seguros públicos de salud administrados en asociación con el sector privado, con énfasis en la atención preventiva, y el tratamiento de enfermedades contagiosas y accidentes (BM, 2014: 39).

<sup>10</sup> Cortés señala una nueva agenda de reformas de tercera generación revisada por Williamson (2003), quien plantea que el modelo más efectivo de redistribuir el ingreso

## LAS CONTIENDAS POR LA SALUD EN MÉXICO Y COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO RELACIONAL

Aunque México y Colombia estructuraron sistemas de salud semejantes en la primera mitad del siglo xx<sup>11</sup> y se suscribieron a las directrices internacionales de los años ochenta y noventa mediante la adopción del modelo de Pluralismo Estructurado; el funcionamiento, la organización y la financiación actual de sus sistemas de salud mantienen diferencias importantes. No obstante las coincidencias en los puntos de partida para las reformas, un acercamiento a los procesos de ambos países muestra algunos elementos que permiten comprender por qué fue posible una transformación estructural en el corto tiempo en el caso de Colombia, mientras que en México los cambios se han dado de forma incremental desde los años ochenta, sin lograr hasta la fecha instaurar totalmente la competencia de mercado.

### LAS CONTIENDAS POR LAS REFORMAS A LAS POLÍTICAS DE SALUD EN MÉXICO

En el caso de México, las decisiones de la salud no dependen de un organismo único; éstas siguen estando articuladas a los subsectores o grupos a los que están dirigidas (la seguridad social o la población cubierta por la Secretaría de Salud mediante el Seguro Popular). En este acercamiento me concentraré en los cambios sufridos por el sistema de salud desde los años ochenta, y especialmente me interesa el proceso de creación y puesta en marcha del Seguro Popular desde 2003. Planteo que

---

en favor de los pobres consiste en poner mayor atención a los programas sociales para igualar oportunidades (Cortés, 2012: 40).

<sup>11</sup> Los sistemas de seguridad social constituidos durante la primera mitad del siglo xx en ambos países se caracterizaron por la fragmentación institucional de la protección social. Las instituciones se dividieron de acuerdo a los grupos poblacionales: pobres, trabajadores y personas con capacidad de pagar seguros privados de salud.

este programa ha representado un punto de quiebre en el modelo de salud que se había instalado en México desde los años cuarenta, aspecto que ha implicado cambios en las relaciones entre los actores del sector salud y ha reflejado la tensión que permanece en los arreglos institucionales tripartitos instaurados durante los años de “pactos corporativos” (entre el Estado y los empresarios y sindicatos), y las “nuevas” alianzas entre los organismos internacionales, el sector privado (representado por organismos como la Fundación Mexicana para la Salud —Fun-salud— y las empresas farmacéuticas) y el Estado (a través de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda). Estas diferencias se han traducido en dos modelos de protección social en disputa: uno que demanda que el Estado continúe siendo el principal proveedor de la salud y conserve la estructura de la seguridad social, y otro centrado en el pluralismo estructurado. Esta tensión ha generado que las modificaciones al sistema de salud se realicen de forma incremental, durante periodos específicos en los que los actores políticos tienen los recursos de poder para actuar, como durante el tiempo en que Julio Frenk fue Secretario de Salud. Sin embargo, es importante mencionar que pese a que las modificaciones recientes han representado una clara apertura a la presencia del sector privado en la salud, e implicado un nuevo tipo de arreglo institucional que concentra los recursos públicos en un programa específico como el Seguro Popular, los discursos para legitimar los cambios por parte del Ejecutivo generalmente hacen referencia a los acuerdos posrevolucionarios que enfatizan la ampliación de la cobertura en programas de salud y la equidad en los beneficios, y mencionan muy poco términos como *privatización*, *modernización* o *disminución de las responsabilidades estatales*.

Los intentos por introducir reformas de mercado en el sector salud en este país comenzaron en los años ochenta con la reforma constitucional de 1983, la cual declaró el derecho a la protección de la salud para todos los mexicanos, y estableció las bases para la descentralización administrativa y financiera



de los servicios, así como para la incorporación de los actores privados. Sin embargo, durante estos primeros años de descentralización (1983-1994) los gobernantes de la mitad de los estados del país se negaron a llevar a cabo estas transformaciones, aduciendo que les estaban delegando nuevas responsabilidades sin recursos apropiados para cumplirlas.<sup>12</sup> Además, con la descentralización de la Secretaría de Salud, se había afectado el presupuesto del programa conocido como IMSS-Coplamar (después conocido como IMSS-Solidaridad, y como IMSS Oportunidades desde el año 2002), dirigido a proveer atención en salud en zonas marginales, lo que de alguna manera aumentó la inequidad (Homedes y Hugalde, 2005: 202-203). Como consecuencia de estas transformaciones, los usuarios de este programa protestaron públicamente, pues los cambios implicaban tener menos servicios (por ejemplo, en las secretarías de salud estatales había problemas como la provisión de medicamentos y de recursos humanos disponibles para los distintos centros de salud). La introducción de la descentralización cambió la relación entre los estados y la federación, y dejó en manos de los estados la prestación y la administración de los servicios de salud con recursos escasos. A su vez, con estas medidas, los gremios de los trabajadores de la salud se debilitaron, debido a que ya no estaban articulados en torno a la federación, sino fragmentados en los 31 estados de la república, lo que llevó a que estos grupos perdieran fuerza de negociación sindical, aspecto que hacía parte de la “agenda oculta” de las reformas.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la descentralización dejó de ser un tema central en la agenda pública. Este cambio en las prioridades de reforma respondió, en parte, a la resistencia que venían ejerciendo tanto los estados como el programa IMSS-Pronasol, lo que empezaba a convertirse en un obstáculo para llevar a cabo otras reformas

<sup>12</sup> Durante la primera fase de la descentralización, sólo 14 estados (de los 31 existentes entonces) descentralizaron sus servicios de salud. Entre éstos estaban Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo.

que representaban mayor interés para el Ejecutivo, como las del sistema de pensiones. Estas últimas también encontrarían diferentes tropiezos en este periodo dada la oposición de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que todavía contaba con capacidad de presión e injerencia sobre el Ejecutivo. Posteriormente, la agenda de reformas estructurales fue retomada por Ernesto Zedillo (1994-2000), cuyo gobierno promovió el Programa de Reforma del Sector Salud. Como parte de esta estrategia fue propuesta —entre otras medidas— la reorganización de la atención de los hospitales y del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la continuación de las medidas de descentralización iniciadas en 1983, y la elaboración de paquetes básicos de atención en el ámbito de la Secretaría de Salud (ss). Como parte de los ajustes estaba la propuesta de privatizar el sistema de pensiones del IMSS y separar los diferentes beneficios de sus fuentes de financiamiento. Dicho proyecto de reforma (presentado en 1995 por el Ejecutivo) tuvo una fuerte oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) que actuó en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes argumentaban que la iniciativa gubernamental era parte de las estrategias reformistas del BM para privatizar los servicios de salud y materializar la separación de las funciones de financiamiento y de prestación de los servicios (Uribe Gómez y Abrantes-Pego, 2013). Esta etapa de las transformaciones, tanto en el campo de la salud como en el de la seguridad social, se caracterizó por la escasa participación de los ciudadanos, quienes además de contar con poca información, tampoco fueron incorporados por las organizaciones sindicales o los partidos políticos a las discusiones; éstos al parecer no consideraban relevante ejercer presión mediante la movilización de los usuarios.

La oposición del SNTSS consiguió la modificación de más de 60 artículos que representaban la pérdida de derechos adquiridos por los trabajadores. La propuesta definitiva no fue aprobada

con todos sus cambios sino hasta finales de 1996, y entró en vigor a mediados de 1997 (Boltvinik, 1998; Brachet-Márquez, 2007). Sin embargo, aunque la resistencia a estas transformaciones evitó la privatización de parte de la salud, la seguridad social fue desfinanciada, lo que encauzó las pensiones a la iniciativa privada, lo cual significaba que el único rubro redituable del presupuesto institucional quedaba a disposición de la competencia de mercado<sup>13</sup> a la vez que dejaba al IMSS con menos capacidad de financiar el seguro de enfermedad y maternidad, ya tradicionalmente deficitario (Brachet-Márquez, 2007; IMSS, 1996).

Estas transformaciones permitieron que la ss empezara a incorporar muy tímidamente algunas estrategias del modelo de pluralismo estructurado con la separación —relativa— de las funciones de financiamiento y de prestación de los servicios, así como la instauración de un primer paquete de intervenciones básicas en 1995 (mismo que incluía 13 intervenciones y era inferior al ofrecido por el programa IMSS-Pronasol). Otros aspectos como la descentralización administrativa seguían representando un reto para el Ejecutivo, debido a que los estados se incorporaban al programa de forma lenta y desconfiada, pues continuaban careciendo de recursos apropiados para responder a la creciente demanda de servicios de salud. Otras instancias, como en el IMSS por su parte, mantuvieron tanto la integración de las funciones como la cobertura amplia en las intervenciones médicas, hospitalarias y farmacéuticas de sus asegurados y familiares, pero con una capacidad financiera disminuida como resultado de la reforma.

El sector mexicano de la salud comenzó el siglo XXI con claros rezagos, pese a las reestructuraciones previamente introducidas. En un polémico informe publicado en 2000 sobre los sistemas de salud en el mundo, México apareció en el lugar 51 entre 191 países en materia de desempeño, mientras que en equidad financiera ocupó el lugar 144. Julio Frenk, quien

<sup>13</sup> Con esta reforma se incrementó el tiempo de cotización de 500 a 1200 semanas, se crearon cuentas de capitalización individual, y se delegó la administración del fondo pensional a instancias privadas conocidas como Fondo de Ahorro para el Retiro (Afores).

para entonces estaba encargado del área de investigación e información para las políticas en la Organización Mundial de la Salud (OMS), fue uno de los redactores de este documento, en el que expuso la importancia de instaurar seguros de salud argumentando que eran la mejor alternativa para proteger a las personas del empobrecimiento ocasionado por los llamados gastos catastróficos en salud. Este documento fue criticado y cuestionado por algunos expertos en el tema, como Navarro (2001) y González (2001), quienes calificaron la información divulgada como parcial, debido a que centraba los problemas de los sistemas de salud en el componente financiero, lo cual no necesariamente coincidía con el sentir de las poblaciones sobre la calidad y el acceso a los servicios. Sin embargo, siguió sin manifestarse la opinión de los usuarios de los servicios.

El informe mencionado fue el punto de partida para volver a poner el tema de la reforma del sistema de salud en la agenda pública. Este interés se fortaleció con el nombramiento de Julio Frenk como secretario de Salud durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006). Frenk tuvo un papel relevante en el sector de la salud desde los años ochenta como director del Instituto Nacional de Salud Pública (1987-1992), vicepresidente de Funsalud (1995-1998) y miembro y asesor de organismos internacionales como la OMS y el BM. La trayectoria de este actor ejemplifica claramente la dificultad para ubicarlo en algún espacio institucional específico. Es claro que el enfoque para reformar ha sido el mismo desde los años noventa, pero los recursos de poder para llevarlo a cabo han sido variables y se han ubicado en espacios diversos. Otro aspecto que permaneció durante estos años fueron las redes establecidas (y la coincidencia en las posturas) de los representantes privados asociados en la Funsalud,<sup>14</sup> los encargados de la cartera de salud y hacienda en el Ejecutivo, y los organismos internacionales.

<sup>14</sup> Esta fundación privada ha tenido distintos papeles en el diseño, la promoción y la evaluación de la reforma. Desde los años noventa se han legitimado como un *Think*

El proceso legislativo para llevar a cabo las modificaciones, por otro lado, se caracterizó por la actuación del partido en el poder —Partido Acción Nacional (PAN) como bloque de apoyo a las propuestas del secretario de Salud. En esta oportunidad, aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) también respaldó el contenido general del proyecto, buscó que se incluyeran límites al crecimiento del sector privado. Sin embargo, según Laurell (2009), a pesar de estas demandas iniciales, una vez aprobada la ley, el Ejecutivo expidió un reglamento para volver a incluir al sector privado sin que el PRI impugnara dicha medida. Al privilegiarse el ámbito parlamentario en las negociaciones, los proveedores de servicios de la ss tampoco fueron incluidos en las discusiones de la reforma, pese a que la extensión de la cobertura planeada afectaría directamente sus cargas y condiciones de trabajo. Los equipos técnicos prefirieron minimizar la participación democrática de los actores del sistema en la toma de decisiones. Sin embargo, esto no necesariamente aseguró la factibilidad política en el momento de la implementación de las nuevas políticas.

Una de las muestras de resistencia al modelo de salud oficial se evidenció cuando el gobierno del Distrito Federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se negó a implementar. Desde 2001, el gobierno de esta entidad había instaurado el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, y operaba en el contexto de fortalecimiento de los prestadores públicos, lo cual claramente contradecía la lógica de los paquetes básicos de aseguramiento impulsados por el Seguro Popular (SP), y obstaculizaba la inserción de éste en la prestación de los servicios de salud en la Ciudad de México. La implementación de una política alternativa al SP con recursos financieros locales confrontaba las bases del modelo de reformas promovido por el Ejecutivo.

---

*Thank* que asesora a la ss y documenta el carácter científico de las modificaciones que han justificado los cambios al sistema de salud.

Ambos modelos de salud (el del *SP* y el del Distrito Federal) representaban dos propuestas estructuralmente diferentes. La perspectiva oficial buscaba la incorporación de parámetros de costo-efectividad, y la introducción de la competencia de mercado en la administración de los recursos y la prestación de los servicios, mientras el gobierno del Distrito Federal proponía la gratuidad de los servicios y fortalecer el liderazgo del Estado en el sector.<sup>15</sup> No fue sino hasta 2005 cuando el gobierno del Distrito Federal aceptó solicitar su inclusión en el *SP*, a pesar de las diferencias que manifestaba tener con el modelo de salud que dicho programa representaba. Este hecho tuvo como marco la contienda electoral por la presidencia (2006-2012), en la que el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México participaría como candidato, aspecto que de alguna manera permite comprender cómo ciertos intereses particulares llevan a prácticas de legitimación de un modelo frente al que antes se tuvo oposición.

A los críticos de la reforma se sumaron otras voces más pragmáticas, como las del *SNRSS*, que planteaban que medidas como el *SP*, en el fondo, buscaban solamente privatizar al sector. Sin embargo, el papel de los sindicatos de la seguridad social en estas discusiones fue marginal. El programa del *SP* no suponía ninguna consecuencia para los trabajadores que este sindicato representaba; por lo tanto, no ameritaba mayores desgastes para este gremio que no solía movilizarse por causas que no incluyeran sus intereses corporativos. De alguna manera, esto ilustra, una vez más, que la mayoría de las iniciativas reformistas en México fueron negociadas para permitir que ocurriera el cambio dentro de un contexto que favorece una postura de cierta tolerancia hacia las reformas por parte de los grupos

<sup>15</sup> No debe olvidarse que A. Cristina Laurell, igual que Julio Frenk, ambos críticos de los proyectos tradicionales de salud pública, se habían distanciado ideológicamente desde los años ochenta, cuando se iniciaron los cambios neoliberales en el sector, los cuales contribuyeron a polarizar a los actores del sector. Para entonces, los dos ocupaban cargos directivos en las secretarías de salud federal y distrital respectivamente, desde donde buscaron materializar los modelos de salud (opuestos) que cada uno defendía.

de oposición a cambio de que sean mantenidos sus privilegios conseguidos con anterioridad (Grindle, 2003).<sup>16</sup>

De nuevo en esta fase de las reformas, en los discursos del Ejecutivo y de los impulsores de las transformaciones se matizó constantemente el término de *privatización*. Los cambios se promulgaron como una posibilidad redistributiva; la manera de presentar la reforma desde el discurso oficial buscaba no alterar lo que en México sigue representando valores posrevolucionarios básicos, como la educación y la salud. Sin embargo, para que el propósito redistributivo se hiciera efectivo, tendrían que modificarse distintas prácticas, como la disminución sustancial de las diferencias en el acceso a los servicios de salud entre los derechohabientes de la seguridad social y los del *SP*. Además, se tendría que garantizar que aspectos endémicos de la *SS* como la desprovisión de medicamentos, las bajas súbitas y muchas veces inexplicables de personal médico, así como problemas de corrupción y mal manejo de los fondos de la salud, tanto en el nivel federal como el estatal, dejaran de ocurrir.

Recientemente (desde 2012) se ha vuelto a poner en la agenda el tema de la reforma del Seguro Popular. Aunque en los discursos de los representantes gubernamentales se plantea que el reto es garantizar y mejorar el acceso a la atención y mejorar la calidad de los servicios más allá de la sustentabilidad financiera, desde la década de 2000, los críticos de la perspectiva predominante han organizado diferentes debates en instituciones académicas y gremiales, con el objetivo de articular una fuerza de oposición a estas propuestas de reforma que plantean básicamente el desmonte de las instituciones tradicionales de seguridad social mediante la unificación de un paquete de servicios para todos los mexicanos y la ampliación de la presencia privada en el sector.

<sup>16</sup> Esto había sido el caso en la reforma del *IMSS*, donde el *SNTSS* dejó de oponerse a la reforma en el momento en que su pensión, superior a 100% del salario, fue mantenida en los acuerdos finales, siendo rescindida esta cláusula solamente en 2005 (Brachet-Márquez, 2007).

Los elementos presentados sobre este proceso de creación del SP permiten visualizar que los cambios no significaron necesariamente una reducción en las funciones del Estado, sino más bien la reorganización de sus instituciones y de la distribución de los recursos públicos para la salud (ahora concentrados en la SS y en el programa del SP y no en el IMSS). Las nuevas reglas de juego dieron lugar a que las decisiones del Ejecutivo no estuvieran asociadas solamente a la burocracia de la Secretaría de Salud o a los análisis de grupos de salubristas, sino sobre todo a los actores de la Funsalud, a los criterios de la Secretaría de Hacienda, y a los análisis de algunos académicos generalmente vinculados con el Instituto Nacional de Salud Pública, quienes a la vez mantuvieron su presencia en varios frentes como los cargos gubernamentales, organismos internacionales e instituciones académicas. El cambio de énfasis en las políticas de salud se puede resumir en el paso de un modelo centrado en la asistencia, la seguridad social y los subsidios a la oferta a otro que prioriza la estabilidad financiera, el aseguramiento individual y los subsidios a la demanda.

Los actores opositores, por su parte (como los sindicatos, algunos parlamentarios pertenecientes al PRD y académicos vinculados a la medicina social), han llevado a cabo acciones focalizadas, y han tenido poca participación de grupos de usuarios y de las asociaciones profesionales del sector, lo que en parte podría explicarse por la fragmentación que mantiene el sistema de salud mexicano. Sin embargo, la oposición ha sido ejercida especialmente por el PRD, quien a pesar de sus divisiones internas ha mantenido la capacidad de vetar algunos proyectos de los partidos mayoritarios y ha influido para detener o por lo menos desacelerar la implementación del modelo de pluralismo estructurado y la creación de empresas intermediadoras (tema propuesto por parte de Funsalud en 2012).

No puede decirse que el sistema de salud mexicano haya pasado por una reforma estructural, pero sí es posible afirmar que tuvo un punto de quiebre con la creación del programa del SP. Dicha ruptura, hay que aclarar, no ha significado la desa-



parición del viejo gremialismo y sus prácticas, sino una mezcla entre éste y lo que pretende ser un modelo de competencia regulada (con una presencia activa del sector privado) y administrado según criterios económicos.

#### LAS CONTIENDAS POR LAS REFORMAS A LA SALUD EN COLOMBIA

Colombia sobresale entre los demás países de América Latina por haber realizado cambios estructurales en su sistema de salud. Éste fue uno de los países que asumió con mayor rigor las recomendaciones de los organismos internacionales. La Ley 100 de 1993 que creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss) constituyó el marco para instaurar la separación de funciones y la libre competencia. Las medidas se propusieron extender la cobertura mediante la modalidad del aseguramiento individual que cubre paquetes diferenciales de servicios para los asegurados subsidiados por el Estado y para los usuarios del régimen contributivo. En el primer grupo están cubiertos generalmente los trabajadores del sector formal que hacen cotizaciones directas al sistema. El segundo lo conforman los más pobres, cuya financiación se deriva prioritariamente de impuestos nacionales. En este esquema, se cambiaron los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, y se reformaron los hospitales pertenecientes a la red pública.

Esta reforma representó un cambio no sólo en algunos componentes del sector salud como en el caso mexicano, sino en toda su estructura y organización institucional. Esta transformación, además, fue llevada a cabo en un tiempo relativamente corto. Las discusiones comenzaron en 1990; en 1993 se promulgó la Ley 100, y en 1995 se empezó a implementar la nueva política de salud. La posibilidad de llevar este cambio tan rápidamente puede explicarse de alguna manera por la coyuntura en la que se llevó a cabo. En estos años se discutió y aprobó una reforma constitucional que involucraba asuntos políticos

de mayor peso, como la apertura económica, la creación de nuevos partidos y la reincorporación a la vida política de movimientos guerrilleros, lo que dejaba los temas sociales en un lugar marginal. Además, se debe mencionar que estas transformaciones se aprobaron durante la presidencia de un gobierno totalmente proclive a la introducción del capitalismo de mercado (César Gaviria, 1990-1994), quien en alianza con los organismos internacionales y un grupo de técnicos-economistas (liderados por el ex ministro de salud Juan Luis Londoño) buscó mantener la discusión en un nivel técnico-político, que incorporó los elementos que garantizaran mantener el modelo de pluralismo estructurado como referente de los cambios. No obstante, el proyecto de reforma liderado por el Ejecutivo tuvo que incorporar modificaciones (como la permanencia del Seguro Social) debido a la presión ejercida por los sindicatos de la seguridad social y el partido de izquierda M19,<sup>17</sup> recién incorporado a la vida política. El partido en el gobierno tenía el apoyo de las mayorías parlamentarias conformadas por líderes pertenecientes a los partidos tradicionales (liberal y conservador), lo que facilitó que la reforma se aprobara en el parlamento.

El diseño del sgsss, a principios de los años noventa, estuvo marcado por su carácter técnico-económico, y por tener como protagonistas al Ejecutivo (por medio de los ministerios de Salud y Hacienda, y de los técnicos de la Oficina de Planeación), los organismos internacionales y algunos partidos de oposición (como el partido M19) y actores gremiales pertenecientes a asociaciones profesionales o de la seguridad social.<sup>18</sup> En esta etapa,

<sup>17</sup> El primer ministro de salud después de la reforma constitucional de 1991 fue Gustavo de Roux (representante del partido M19), quien renunció a su cargo antes de finalizar su gestión aduciendo diferencias con el proyecto liderado por el presidente. Sin embargo, este hecho hizo que la oposición perdiera capacidad de presión e interlocución con el Ejecutivo, y llevó a que el presidente Gaviria hiciera cambios estratégicos en el Ministerio de Salud y nombrara a Juan Luis Londoño como encargado de dicha cartera.

<sup>18</sup> Con la reforma, las funciones del Instituto de Seguros Sociales sufrieron distintas modificaciones a lo largo de los años, llegando a su desaparición como instancia aseguradora y prestadora de servicios de salud en 2007.

el escenario de debate-negociación más importante casi siempre fue el Congreso. En un principio, el interés del Ejecutivo se centró exclusivamente en cambiar el sistema de pensiones, pero la presión ejercida por algunos grupos parlamentarios logró que en el proyecto de reforma también se incluyera la salud. A partir del momento en que el gobierno aceptó elaborar una propuesta de reforma a la seguridad social integral (pensiones y salud), buscó mantener el liderazgo de su iniciativa. En la tarea de aprobar la propuesta de reforma, el grupo liderado por el economista Juan Luis Londoño (quien también había sido parte del BID) tuvo un papel determinante. Este equipo reformador formaba parte de una estrategia más amplia de cambios generales en la estructura del Estado; sus propuestas estaban condicionadas por las sugerencias del Ministerio de Hacienda en materia de factibilidad financiera, independientemente de las posibilidades de mejorar la prestación y la calidad de los servicios.

Durante el diseño del sgsss, aunque se dieron contiendas entre aquellos que defendían la introducción de los mecanismos de mercado y quienes se oponían a este modelo, la complejidad de las relaciones pudo visibilizarse más claramente durante el periodo de implementación de la reforma, que comenzó en 1995, cuando se llevó a cabo la reorganización institucional. En particular, en esta etapa se crearon las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). También se consolidaron espacios legislativos como la Comisión Séptima del Congreso (encargada de los temas relacionados con la seguridad social y la salud). En esta etapa fue más visible la pérdida de liderazgo y poder de negociación de instituciones tradicionales como el Ministerio de Salud (transformado en Ministerio de la Protección Social en el año 2002) y los sindicatos de seguridad social. En cambio, instancias como el Ministerio de Hacienda y el BM empezaron a tener notoria influencia en las decisiones del sector.

En este país los actores privados también se articularon mediante la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina In-

tegral (ACEMI), la cual reúne a las principales aseguradoras. Esta instancia no sólo ha funcionado como *think tank*, sino que también creó empresas intermediadoras. Tal figura, que ha sido muy polémica, ha motivado buena parte de las luchas de los grupos opositores al modelo de salud, quienes han denunciado múltiples actos de corrupción y de negación de la atención por parte de estos organismos, que además de ser los encargados de asegurar a la población, también son los administradores de los recursos. Aunque antes de la Ley 100 ya existían aseguradoras y hospitales privados, éstos no tenían el poder ni la capacidad de presión que alcanzarían a lo largo de los años noventa. Estos grupos se mostraron dispuestos a apoyar la reforma desde un principio, siempre y cuando se favoreciera la introducción de mecanismos de mercado en la salud.

En estos años, empezaron a hacerse visibles distintos grupos sociales organizados en torno a demandas de salud, como las asociaciones de usuarios de hospitales públicos, de pacientes con distintos padecimientos, organizaciones indígenas, los gremios de Secretarios Municipales de Salud, y el Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social. Además, otras instancias como la Corte constitucional y la Defensoría del Pueblo también adquirieron un papel relevante en este proceso de reivindicación del derecho a la salud y de cuestionamiento a las acciones del Estado en esta materia. La Defensoría se ha caracterizado por la publicación de informes y estudios que dan seguimiento al cumplimiento de distintos derechos como la salud.<sup>19</sup> Por su parte, la Corte Constitucional, creada en 1991, funciona como un organismo adscrito a la rama judicial cuyo objetivo es salvaguardar los derechos constitucionales. A lo lar-

<sup>19</sup> Para ampliar este punto, véase por ejemplo el informe de la Defensoría del año 2009 titulado *La tutela y el derecho a la salud*. También se pueden consultar distintas sentencias de la Corte Constitucional, como la sentencia T-760/08, que reitera el derecho de las personas a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad. Además, exige al Estado cumplir con la cobertura universal y sostenible para 2010.

go de los años esta instancia ha expedido múltiples fallos en favor de las acciones de tutela (conocidos como recursos de amparo en otros países) instauradas por los usuarios. En muchos casos esto ha puesto a esta instancia en contra del Ejecutivo y en favor de los reclamantes, lo que le ha dado gran legitimidad entre distintos grupos de actores sociales y políticos, y también ha influido en que los descontentos busquen acciones para quitarle autonomía.

El grupo de actores anteriormente mencionado de alguna manera ha representado a los retadores del sistema instaurado, y se ha caracterizado por incorporar cambios en los repertorios de acción, los cuales se habían limitado antes de la reforma a demandas gremiales particulares. Sus acciones representan una evidencia más de que los grupos sociales organizados e incluso otras instancias vinculadas al Estado no incorporaron los valores neoliberales, y por el contrario articularon repertorios que cuestionan las bases de dicho modelo. Otros ejemplos de esto pueden verse en las mesas de discusión organizadas por el movimiento por el derecho a la salud y la defensa del mecanismo de acción de tutela; la elección de parlamentarios afines al movimiento por la salud; las vigilias por la salud y las marchas multitudinarias contra los proyectos de reforma del Ejecutivo (en distintos momentos como durante el 2010 y el 2013); las sanciones por parte de la corte constitucional, y los informes sobre los problemas del sistema de salud por parte de la Defensoría.

Hasta el momento de diseño de la reforma, todo se ha decidido a través de trans-acciones en los ámbitos gubernamental y parlamentario, con escasas movilizaciones populares en contra de la reforma, a excepción de los sindicatos de la seguridad social. Las inconformidades manifestadas por los usuarios en esta etapa no se desarrollaron en contra de los principios de la reforma, sino su aplicación deficiente.

Durante la puesta en marcha de la reforma, algunos de los actores que habían ocupado cargos clave durante el diseño del

sgsss pasaron a integrarse al sector privado o a la banca internacional (como Juan Luis Londoño, que pasó de ser ministro de Salud a formar parte de la cartera del BM y del BID); otros, que habían estado en la oposición a la reforma, pasaron a formar parte del Ejecutivo, como en el caso del primer ministro de Salud Alonso Gómez (que sólo estaría un año en esta cartera), quien se suponía debía generar las condiciones para implementar el nuevo modelo de salud. Este último había estado vinculado a los sindicatos de los hospitales públicos, y era uno de los más firmes opositores a los cambios aprobados en la Ley 100 de 1993. En vez de poner en marcha el sgsss durante el inicio de su gestión, este ministro buscó alterar los acuerdos establecidos por los reformadores mediante mecanismos como la concentración de la atención de los más pobres en los entes territoriales públicos. Sus medidas no fueron bien recibidas por las aseguradoras de salud privadas ni por el equipo técnico encargado del diseño de la reforma. Según argumentaban, éstas representaban un retroceso frente a lo acordado en 1993, porque uno de los fines de la reforma era evitar la concentración en un sector en particular.

Durante esta fase de implementación el proceso de cambios encontró múltiples obstáculos que se combinaron para alterar el camino trazado en 1993. Por un lado, estaban las presiones ejercidas por el sector privado y los grupos políticos que habían apoyado la creación del sgsss, y que aducían que las medidas del ministro Alonso Gómez habían generado un retraso de dos años en el inicio de la implementación del sistema. Por el otro, se incrementaron las protestas de la Asociación Médica Sindical Colombiana (Asmedas), de los trabajadores sindicalizados de los hospitales públicos y del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, quienes estaban inconformes con las propuestas de nivelación salarial y se negaban a apegarse a las propuestas de reestructuración institucional. Estos eventos dieron origen a una fuerte crisis de legitimidad que llevó a cambios en nombramientos de funcionarios en distintas instancias dentro del Ejecutivo, incluido el Ministerio de Salud.

Para remplazar a Gómez, fue nombrado el médico Augusto Galán Sarmiento en julio de 1995. A diferencia de su antecesor, éste tenía una posición totalmente favorable a la reforma de mercado. Durante su gestión, reorientó la política de salud y creó las garantías para asegurar la puesta en marcha de la Ley 100 de 1993. El nuevo ministro buscó corregir los problemas que según él había heredado de su antecesor, y autorizó la conformación de un primer grupo de aseguradoras privadas para administrar el régimen contributivo. Con la expedición de una nueva reglamentación que sentaba las bases para la libre competencia, se daba inicio a un nuevo capítulo del sistema de salud colombiano. A partir de entonces los encargados de la cartera de salud buscaron fortalecer el modelo de la competencia regulada, articular las recomendaciones del BM en materia de reformas, y crear las garantías para la expansión del sector privado. Una muestra de esto es que para mediados de 1997 se había autorizado la creación de 10 entidades públicas y 21 privadas para la administración de la seguridad social en salud (Jaramillo, 1999). Uno de los mecanismos del Ejecutivo para poder garantizar la implementación del modelo de mercado fue la rotación de personas del sector privado a la cartera de salud (y viceversa), los cuales generalmente eran economistas (y no salubristas) y podían garantizar la continuidad de las políticas. Delegar el control de los asuntos de salud a personas afines al enfoque de la reforma eliminó algunos de los obstáculos que impedían iniciar la implementación, pero no garantizó evitar los múltiples problemas que se empezaban a presentar y que desencadenarían en una crisis del sistema de salud que tuvo las manifestaciones más claras a partir del año 2007, cuando se hizo evidente el deterioro del sector público y el crecimiento del sector privado: “Hasta 1996 las EPS públicas tenían el 62% del total de afiliados y las EPS privadas el 38%. Para 2003 la relación se había invertido de forma asombrosa: alrededor de un 75% de afiliados estaban en EPS privadas y sólo un 25% en EPS públicas” (Arroyave Zuluaga, 2005).

Las múltiples dificultades que se empezaron a generar en el sgsss como consecuencia de la reforma dieron inicio a una serie de encuentros generalmente liderados por el gobierno de turno, quien después de discutir diversas alternativas con los distintos actores del sistema, generalmente decidía que era necesario realizar ajustes en el componente financiero sin modificar otras fallas que comenzaban a ser notorias en el sistema de salud, como el acceso a los servicios con calidad. Esta situación dio origen a una gran polarización (nunca resuelta) entre los actores del sector. La década de 2000 comenzó con un sector privado fortalecido y con gran incidencia en las instancias de decisión. Las iniciativas por “reformular” el modelo de la competencia regulada siguieron siendo discutidas pero nunca materializadas. No obstante esta continuidad en el modelo de salud, los grupos sociales organizados se fortalecieron y cambiaron las motivaciones de la protesta. Estos grupos ya no buscaban sólo la modificación de algunas fallas, sino además un cambio de modelo de salud. Con este propósito han impulsado el uso de mecanismos de participación en los espacios parlamentarios, las movilizaciones sociales (de forma colectiva) y las acciones de tutela (de forma individual). Sin embargo, estas múltiples acciones no han logrado revertir los componentes centrales del pluralismo estructurado.

Durante el último semestre de 2008 se desencadenó de nuevo una serie de eventos que dieron cuenta de las dificultades que se mantenían en el sistema de salud. En agosto de ese año ocurrió un hecho sin precedentes en el sector: la Corte Constitucional expidió una sentencia (conocida como sentencia T-760 de 2008) con el fin de intervenir en los problemas que el Ejecutivo había justificado recurrentemente. La Corte Constitucional adujo que para dictar esta sentencia había tenido en cuenta el aumento desmedido de las acciones de tutela, la inequidad en los planes de beneficios, el incumplimiento de la meta de cobertura universal, las fallas en la regulación y la situación financiera que seguían presentando muchos hospitales. Además, se argumentó que estas carencias no tenían que ver necesariamente con la falta de recur-



sos, y se recomendó que antes de asignar nuevos presupuestos por parte del Ejecutivo era necesario aclarar, por ejemplo, qué porcentaje de los fondos asignados se gastaba en la atención a los usuarios, cuánto se quedaba en manos de los intermediarios, y cuántos recursos se perdían por corrupción. El documento también insistía en que todos los colombianos tienen derecho a la salud; por tanto, se debía garantizar cobertura total para toda la población e igualar los planes de salud.

Desde las instancias oficiales se decía que buena parte de la culpa de la crisis del sistema había sido provocada por el aumento de las acciones de tutela que demandaban tratamientos de alto costo y que no estaban dentro de los paquetes obligatorios de salud. Sin embargo, otras investigaciones demostraban que “la mayoría de las tutelas presentadas (53.4%) en el periodo 2006-2008 correspondían a servicios cubiertos en el Plan Obligatorio de Salud, y el 74.8% de las cirugías y citas médicas tuteladas también estaban cubiertas en dicho plan. Esto significa que ya habían sido pagadas mediante la Unidad de Pago por Capitación (montos fijos que reciben las aseguradoras por cada individuo asegurado), y a pesar de eso las aseguradoras lo negaron” (Yepes, 2010: 31).

Aunque las protestas habían aumentado y el tema de la salud estaba otra vez en la agenda pública, no fue sino hasta diciembre de 2009 cuando el presidente Álvaro Uribe (en la presidencia entre 2002 y 2010) anunció el estado de “Emergencia Social en Salud”, bajo el argumento de una grave crisis del sgss, momento en que se activó una movilización sin precedentes en el sector. Ante este pronunciamiento del gobierno se multiplicaron las protestas de los actores inconformes con el modelo de “competencia regulada” instaurado desde principios de los noventa. El presidente Álvaro Uribe argumentó que la falta de recursos financieros del sector se había convertido en una amenaza para la prestación de los servicios, por lo tanto, se requerían este tipo de intervenciones, que en otras palabras significaba reestructurar el sgss sin someter dichos cambios a los debates parlamentarios ni a la discusión pública.

Esta crisis evidenció que en la arena política de la salud no sólo se habían multiplicado los actores, sino que además éstos se habían cualificado y habían diversificado sus mecanismos de protesta. Una muestra de esta situación fueron las multitudinarias marchas realizadas en distintas ciudades del país a principios de 2010, en las cuales la consigna era: “la salud no es un favor sino un derecho”. También se llevaron a cabo distintos actos simbólicos —como las vigili­as contra la emergencia social realizadas en distintos espacios públicos de las ciudades más importantes del país—. En estas manifestaciones se pudo constatar la cantidad de iniciativas organizativas que se habían conformado y mantenido como producto de las exclusiones e inconsistencias del modelo de salud. Por ejemplo, las asociaciones de pacientes con enfermedades de distinto tipo (como la Asociación de Pacientes con Enfermedades de Alto Costo, VIH-sida y enfermedades raras), Organizaciones no gubernamentales (ONG) para la defensa de los usuarios (como Salud al Derecho y De justicia), las veedurías ciudadanas, los comités comunitarios de salud, los sindicatos de la salud (como el Sindicato de los Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud y la Seguridad Social, y la Asociación Nacional de Enfermeras), los grupos de académicos y el Movimiento por el Derecho a la Salud y la Seguridad Social.

Posteriormente, en el mes de febrero de 2010 la Corte Constitucional volvió a pronunciarse decretando inválida la medida de “emergencia social”. Esta instancia argumentó que la crisis no era un asunto coyuntural de falta de recursos sino uno acumulado, por lo tanto, demandó iniciar un proceso de reformas que incorporaran una discusión pública amplia.

#### LA REFORMA COLOMBIANA 20 AÑOS DESPUÉS: LA CRISIS QUE NO TERMINA

Después de 20 años de reformas al sistema de salud la disputa por los recursos continúa. Ésta se refleja en la diversidad de

propuestas que dan cuenta de la polarización que se mantiene entre los actores que defienden la perspectiva del mercado regulado y la de aquellos que reclaman un cambio radical en el modelo de salud. Ambas posturas han sumado contendientes a lo largo de los años y se han fortalecido de formas diferentes. Pese a que todos reconocen en mayor o menor medida la crisis del sgsss, incluido el gobierno, las medidas para resolverla son sustancialmente divergentes. Una muestra de este reconocimiento de las fallas del sistema es el proyecto de Ley (210/2013) presentado por el presidente Juan Manuel Santos (en la presidencia desde 2010) en marzo de 2013, el cual sigue siendo discutido hasta el momento en que se escribe este trabajo (finales de 2014), debido a la oposición de distintos grupos descontentos con la propuesta.

Los opositores al modelo de salud predominante desde 1993, ahora agrupados en la Mesa Nacional por la Salud,<sup>20</sup> han argumentado que esta propuesta de “reforma” nuevamente propone modificaciones que no resuelven los problemas estructurales ni cambian el modelo de competencia regulada, pues según sus palabras, se conserva la intermediación bajo la forma de los llamados Gestores de Servicios de Salud, y se limita el derecho con restricciones al mecanismo jurídico de la tutela. En palabra de un crítico, “para el gobierno nunca ha estado en cuestión el modelo de aseguramiento, toda vez que el trámite de esta reforma busca simplemente discutir las modalidades de aseguramiento que tendrían lugar” (Useche Aldana, 2014: 9). Los actores privados (asociados en instancias como Acemi y Gestarsalud), por otro lado, siguen afirmando que la ineficiencia del sistema se debe al flujo de los recursos y la falta de reglas claras de financiación por parte del Estado, y no a la estructura del modelo existente.

<sup>20</sup> Esta mesa está conformada por organizaciones de la sociedad civil, usuarios, pacientes, grupos de académicos, trabajadores del sector, estudiantes de medicina, etc.

## CONCLUSIONES

Este trabajo buscó presentar un análisis relacional de las políticas de salud. Los procesos de cambio en los sistemas de salud de México y Colombia fueron el punto de partida para poner en discusión los elementos teóricos que fundamentan la perspectiva seleccionada. Estos países estructuraron las reformas tomando el mismo modelo como referencia. Sin embargo, han incorporado los cambios de forma diferente. A continuación se mencionan algunos puntos generales que más que conclusiones representan vetas abiertas para continuar la discusión:

El primer aspecto que sobresale al observar las contiendas por las reformas en ambos países es la porosidad de las fronteras entre los actores del Estado, la sociedad y el mercado. Como pude mostrar, aunque los actores están vinculados en distintos momentos a instituciones que representan, las redes de relaciones entre unos y otros no siempre permiten establecer límites precisos al lugar desde el que actúan, o atribuir los efectos de los cambios a un solo agente. Aunque con las reformas estructurales se modificaron funciones del Estado, esto no significó su desaparición o el paso a una especie de cumplimiento irrestricto de los mandatos internacionales.

La transición de una matriz estado-céntrica a otra que hemos denominado capitalismo de mercado implicó no sólo cambios en las estructuras institucionales, sino también en la correlación de fuerzas entre los actores. En este sentido pudo verse cómo los postulados del Consenso de Washington lograron instalarse claramente en los niveles burocráticos del gobierno y en las organizaciones privadas, pero no en las prácticas cotidianas de los grupos sociales organizados, quienes por el contrario hicieron de este modelo un elemento articulador de la protesta que motivó nuevos repertorios (como en el caso colombiano). Un aspecto que posiblemente no previeron los reformadores que buscaron “modernizar el Estado”, fue que “los actores focalizados como objeto y agentes de los programas sociales, al hacer

realidad los órdenes normativos de la nueva política y aplicando sus reglas, pueden tanto apuntalar como socavar los objetivos de los programas desarrollando incluso estrategias propias mediante la adquisición de nuevas habilidades que pueden ser empleadas de manera subversiva” (Agudo, 2011: 233).

Las disputas por la salud han transitado entre prácticas formales (como los proyectos de ley, las reformas constitucionales, la aprobación de normatividades y la rotación de personajes en cargos clave de instituciones con influencia en la toma de decisiones) e informales (las alianzas entre actores gubernamentales y privados; los actores y propósitos ocultos en las agendas; las marchas, protestas y movilizaciones por parte de los grupos sociales organizados, y las presiones de los organismos internacionales). Estas prácticas también han tenido escenarios diversos que algunas veces son los debates parlamentarios, los foros de discusión, los medios de comunicación, las instituciones del sector, las universidades, las mesas de negociación o las organizaciones sociales.

La observación de los casos mexicano y colombiano mostró como en el primer país, aunque durante el diseño del programa del *SP* se dio una interacción importante de gremios de la salud y de los partidos políticos, posteriormente durante la implementación los sindicatos se desinteresaron y abandonaron la presión, mientras que el partido opositor se debilitó y los usuarios no se movilizaron. En el caso colombiano, en cambio, la implementación de la reforma creó y alimentó las contiendas, y en este proceso los actores se constituyeron y transformaron (sobre todo los de la sociedad) articulados en torno a una demanda por el derecho a la salud que cada vez ha sido más generalizada. Además, adoptaron repertorios que se han ido adaptando a la forma en que funciona el Estado, que ha incorporado posiciones defensivas del modelo de mercado en la salud. Otro dato sorprendente en el caso colombiano es cómo la Corte Constitucional emerge como actor crítico del sistema de salud y socava muchas de las iniciativas del Ejecutivo y del sector privado.

No obstante la capacidad de movilización de los grupos sociales organizados en Colombia, éstos aún no logran incidir en una reestructuración de peso que incluya sus demandas más importantes, mientras que en México las inconsistencias del *SP* y las debilidades crecientes del *IMSS* siguen sin transformarse en debates más generalizados y colectivos debido a la falta de participación de los usuarios. Esta fragmentación e incapacidad de movilización de la población mayoritariamente afectada por la reforma (como los enfermos renales crónicos no incluidos en los gastos catastróficos) puede ser herencia del largo periodo priísta (1946-2000), caracterizado por la censura de manifestaciones de protesta popular. Sin embargo, en años recientes se han dado visos de manifestaciones de inconformidad que podrían ir en aumento hasta convertirse en un movimiento mayor, como en el caso colombiano.

Este tipo de análisis también muestra que las transformaciones son más complejas que la etiqueta de “colonización” del Estado por parte del sector privado, debido a que bajo este modelo ambos actores han conformado una compleja red de trans-acciones en la que el sector privado ha usado los recursos públicos, y el público los recursos privados. Tampoco es cierto que las funciones estatales en la salud se hubieran disminuido, debido a que los recursos dedicados a este sector se han aumentado, y continúan siendo fundamentalmente públicos. Lo que claramente se modificó fue su distribución y el tipo de trans-acciones y relaciones entre los actores interesados.

Finalmente, es importante mencionar la importancia de estudiar las relaciones Estado-sociedad en América Latina, en términos de los debates sobre políticas públicas como se hace en este trabajo, debido a que éstas materializan puntos de articulación entre estos dos ámbitos, y delimitan distintos campos (en términos definidos por Bordieu) de interrelaciones políticas.

Este tipo de análisis permite repensar las discusiones sobre la factibilidad política de la reforma y sobre la gobernanza, enfoques tan en boga en las políticas públicas que resaltan la preocupación por la respuesta y la capacidad institucional.

De alguna manera, las experiencias analizadas muestran que, para entender por qué es factible la permanencia (o no) de una política, es necesario conocer los discursos, las tácticas, las motivaciones de los múltiples actores y las relaciones que se establecen dentro y fuera del Estado, así como la utilización de las ventanas de oportunidad en pro o en contra de las medidas instauradas y el tipo de trans-acciones que se desarrollan.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrantes-Pego, Raquel y Celia Almeida (2002). "Teoría y práctica de las reformas en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México." En *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 18, núm. 4, pp. 971-989.
- Acuña, Carlos (2011). "Introducción." En *Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual: proyecto de modernización del Estado*. Gobierno de Argentina.
- Agudo Sanchíz, Alejandro (2011). "Mejoras privadas, beneficios colectivos: la producción y subversión de regímenes globales de política social en Chiapas." En Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (coords.). *(Trans)formaciones del Estado en los Márgenes de Latinoamérica*. México: El Colegio de México/Universidad Iberoamericana.
- Alonso, Guillermo (2007). "La reforma del seguro social de salud argentino." En Viviane Brachet-Márquez. *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México, 1980-2000*. México: El Colegio de México.
- Arriagada, Irma, Verónica Aranda y Francisca Miranda (2005). *Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas* (serie Políticas Sociales). Santiago de Chile: CEPAL.
- Arroyave Zuluaga, Iván (2005). "La debacle de las EPS públicas: muerte pronosticada." En *El Pulso*, núm. 84, septiembre de 2005.
- Arteaga, Javier y Viviane Brachet-Márquez (2011). *Dominación y contienda: seis estudios de pugnas y transformaciones (1910-2010)*. México: El Colegio de México.

- Banco Mundial (1987). *Una agenda para la reforma*. Washington D.C.: autor.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Informe sobre el desarrollo mundial: invertir en Salud*. Washington D.C.: autor.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Informe sobre el desarrollo mundial: riesgo y oportunidad, la administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington D.C.: autor.
- Bárcena, Alicia (ed.) (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bazzani, Roberto (2010). “Gobernanza y salud: aportes para la innovación en sistemas de salud.” *Revista de Salud Pública*, 1-7.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996). *El pacto de dominación*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2007) (ed.). *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México (1980-2000)*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2010a). “Salud y seguridad social, 1917-2008: ¿Quién decide?” En José Luis Méndez (ed.). *Los grandes problemas de México: políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2010b). “Seguridad social y desigualdad 1910-2010.” En Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira (eds.). *Los grandes problemas de México: desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- Buchanan, James (1983). “The Public Choice Perspective.” *Politics as Public Choice*, CW 13: 2000.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas: autor.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: autor.
- Cortés, Fernando (2012). “Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006.” En Cortés, Fernando y Orlandina de Oliveira (eds.). *Los grandes problemas de México*, edición abreviada, v. 2. México: El Colegio de México.



- Emirbayer, Mustafa (1997). "Manifiesto for a Relational Sociology." *American Journal of Sociology*, 218-317.
- Escalona Victoria, José Luis (2011). "El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del estado desde el sureste de México." En Agudo Sanchíz, Alejandro y Marco Estrada Saavedra (eds.). *(Trans)formaciones del estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México.
- Filgueira, Fernando (2013). *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Clacso.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- González, Jenny (2012, septiembre). "Colombia: sepa las causas de la grave situación del sector salud." En *América Economía*. disponible en <<http://www.americaeconomia.com/revista/salud-en-estado-terminal>>.
- González, Jorge (2001). "Imparcialidad financiera y equidad: otra lectura del informe de la Organización Mundial de la Salud." *Gerencia y políticas de salud*, pp. 39-47.
- González Rossetti, Alejandra y Thomas Bossert (2000). "Mejorando la factibilidad política de la reforma: un análisis comparativo de Chile, Colombia y México." *Health Sector Reform Initiative*, núm. 36.
- Graham, Carol, Merilee Grindle, Eduardo Lora y Jessica Seddon (1999). *Reformar es posible: estrategias políticas para la reforma institucional en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grindle, Merilee (2003). "A pesar de los presagios adversos: economía política de la reforma del sector social en América Latina." En Alicia Puyana y Guillermo Farfán. *Desarrollo, equidad y ciudadanía: las políticas sociales en América Latina*. México: Flacso.

- Hevia de la Jara, Felipe (2009). "Relaciones Estado-sociedad: análisis interactivo para una antropología del Estado." *Espiral: Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 43-69.
- Huber, Evelyne, y John Stephens (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: Chicago University Press.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (1996). *Ley del Seguro Social*, México: autor.
- Jaramillo, Iván (1999). *El futuro de la salud en Colombia. Ley 100 de 1993*. Bogotá: Fundación Corona.
- Lakin, Jason (2010). "The End of Insurance? Mexico's Seguro Popular, 2001-2007." *Journal of Health Politics*, 313-351.
- Laurell, Asa Cristina (2009, 19 de febrero). "El Seguro Popular: mitos y realidades." *La Jornada*, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2009/02/13/index.php?section=opinion&article=a03a1cie>>.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Impacto del Seguro Popular en el sistema de salud mexicano*. Buenos Aires: Clacso.
- Londoño, Juan Luis y Julio Frenk (1997). *Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para las reformas de los sistemas de salud en América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancohea (2013). "La construcción del universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica: 1940-2011." *Ciencia Política*, 77-100.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mesa Lago, Carmelo (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social* (documento de proyecto) Santiago de Chile: CEPAL.
- Navarro, Vicente (2001). "Evaluación del informe sobre la salud en el mundo." En *Gerencia y políticas de salud*, pp. 30-38.

- Oliver, Thomas (2006). "The Politics of Public Health Policy." *Public Health*, 195-233.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo (2007). *La igualdad en el trabajo: afrontar los desafíos que se plantean*: autor.
- OPS. Organización Panamericana de la Salud (2010). *Redes integradas de servicios de salud: conceptos, opciones de política y hoja de ruta* (Serie La Renovación de la Atención Primaria en las Américas). Washington: autor.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Salud en las Américas*: autor.
- Oszlak, Oscar (1997). "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?" *CLAD*, 2-41.
- \_\_\_\_\_ (2006) "Estado y Sociedad: una triple relación." *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*. Buenos Aires: CEDES Espacio.
- Rodríguez Herrera, Adolfo (2006). *La reforma de salud en Costa Rica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Silva, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stein, Ernesto, y Mariano Tommasi (2006). "La política de las políticas públicas." *Política y Gobierno*, 393-416.
- Tavares, Laura (2007). "La reforma de la previsión social en Brasil." En Viviane Brachet-Márquez. *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México, 1980-2000*. México: El Colegio de México.
- Tetelboin, Carolina (1984). "Estado y política de salud en Chile: el proceso de conformación de un nuevo proyecto para el sector salud." *Estudios Sociológicos*, 351-385.
- Tobar, Federico (2012). "Políticas de salud: conceptos y herramientas." En O. Garay. *Responsabilidad profesional de los médicos: ética, bioética y jurídica*. Buenos Aires: La Ley.
- Ugalde, Antonio y Nuria Homedes (2005). "Las reformas neoliberales del sector de la salud: déficit gerencial y alienación del recurso humano en América Latina." En *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 3, núm. 17, pp. 202-209.

- Uribe Gómez, Mónica (2011a). “¿Mercado regulado o competencia sin control?: las reformas de la salud en Colombia, 1995-2011.” En Mónica Uribe Gómez (ed.). *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿neo o pos-neoliberalismo?* (pp. 33-80). México: Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2011b). *Las contiendas por la reforma de la salud en Colombia: nacimiento y declive de un modelo de mercado para la salud*. Editorial Académica Española.
- \_\_\_\_\_. y Raquel Abrantes-Pego (2013). “Las reformas a la protección social en salud en México: ¿Rupturas o continuidades?” *Perfiles Latinoamericanos*, 135-162.
- Useche Aldana, Bernardo (2014). “En Colombia es factible y necesario un modelo de salud sin aseguramiento.” *Deslinde-Salud*, 4-14, disponible en: <<http://deslinde.co/wp-content/uploads/2014/07/4-15.pdf>>.
- Williamson, John (1990). “What Washington Means by Policy Reform.” En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Instituto de Economía Internacional.
- \_\_\_\_\_. (2003). “An Agenda for Restarting Growth and Reform.” En Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (comps.). *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Yepes, Francisco (2010). “Ni emergencia, ni salud de la población.” En *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 9, núm. 18, pp. 30-40.

### III. CONTIENDA POLÍTICA Y PACTO DE DOMINACIÓN: EL PARTIDO DOS TRABALHADORES Y EL CAMBIO POLÍTICO EN BRASIL

Tania Rodríguez Mora

*Verdaderamente puede decirse que un partido no está nunca perfecto y formado, en el sentido de que todo desarrollo crea nuevas obligaciones y tareas, y en el sentido de que para algunos partidos se comprueba la paradoja de que están perfectos y formados cuando ya no existen, o sea, cuando su existencia se ha hecho históricamente inútil.*

(Antonio Gramsci)

#### INTRODUCCIÓN

Pese al desprestigio del que gozan los partidos entre amplios sectores de la población, actualmente siguen siendo un instrumento privilegiado de lucha política que no ha sido remplazado por otra forma organizativa más efectiva. Por otra parte, pese a su encasillamiento como objeto de estudio politológico, los partidos pueden ser tratados como puerta de entrada a un análisis de las transformaciones en las relaciones entre Estado y sociedad, pues son un buen indicador de los cambios en las relaciones de dominación de una sociedad determinada. Si partimos del hecho de que históricamente los partidos son producto de conflictos asociados a la disputa por la distribución de poder y de los recursos en la sociedad —sean éstos materiales o simbólicos—, su surgimiento, desgaste y crisis pueden considerarse

síntomas del proceso de desarrollo de dicho conflicto y de los cambios en la correlación de fuerzas en determinado momento histórico. Por ello, y pese a que buena parte de la teoría y de los estudios empíricos sobre los partidos se empeña en decir lo que “deben ser” y las tareas que no cumplen adecuadamente, los partidos no deben pensarse como entidades cristalizadas ni teorizarse desde lógicas normativas. Todo lo contrario: los partidos pueden pensarse como efectos organizativos de procesos dinámicos en el marco de luchas políticas. Es por ello que, en los periodos históricos durante los cuales se agudizan los conflictos por reformar las estructuras y los mecanismos de mando-obediencia vigentes, estudiar a los partidos políticos puede representar un ángulo fructífero para comprender las transacciones a través de las cuales dichos conflictos se dirimen.

La historia de Brasil en los últimos 30 años, igual que la de otros países latinoamericanos, está marcada por el desarrollo de dos tipos de conflictos que se articulan y coinciden en el tiempo, pero que analíticamente pueden distinguirse: conflictos asociados a la transformación de las reglas del juego político, que se expresan en luchas en favor de la democratización de la estructura de dominación, y que se han reconstruido habitualmente desde la narrativa de la “transición a la democracia”, y conflictos asociados a la distribución de los recursos en el marco de la reestructuración del capitalismo internacional en clave neoliberal, que se expresan en luchas en contra de las privatizaciones y en favor de políticas redistributivas.

El propósito de este trabajo es reconstruir estos 30 años de disputas y conflictos por la transformación de las reglas del juego político y de la distribución de los recursos desde una perspectiva procesual y relacional a partir de los conceptos de *pacto de dominación* y de *contienda* tomando como eje la elaboración de la narrativa de la trayectoria del Partido dos Trabalhadores (PT). En términos analíticos, me interesa mostrar cómo la reconstrucción de la trayectoria y de un partido, el PT, es un recurso heurístico para observar, en términos dinámicos, la

transformación de las relaciones mando-obediencia conceptualizadas a partir de la idea del pacto de dominación. Este enfoque evita interpretar las acciones de los actores políticos como derivaciones de la estructura, es decir, impide que los procesos y los resultados políticos sean leídos como necesarios, lo que implicaría explicarlo como una especie de fenómeno autogenerado sin conexión con el contexto y los entramados sociales e institucionales que le dan sentido. Por el contrario, un análisis relacional de las definiciones estratégicas, necesariamente leídas a partir de su contexto relacional, permite distinguir los desafíos y contradicciones que entraña desarrollo de las contiendas, y los efectos que los resultados de éstas tienen en la propia constitución del partido y en el pacto de dominación en Brasil.

El estudiar el PT para proponer una lectura de este periodo de luchas en Brasil es relevante porque este partido ha sido el producto organizativamente más exitoso y políticamente más influyente de los sectores subalternos<sup>1</sup> en Brasil. Su constitución y su desarrollo, particularmente en sus primeros años, estuvieron articulados íntimamente en la transformación de las reglas de juego político, y en cierta medida, también, en las reglas de la distribución y acceso a los recursos. Un indicador de la importancia política del PT y de su papel en la dinámica del conflicto en Brasil es que ha participado en la segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales de 1989, 2002, 2006, 2010 y 2014, y ha ganado las cuatro últimas. Por otra parte, en las elecciones de 1994 y 1998, en las que no fue necesario el

<sup>1</sup> Uso la noción de *sectores/grupos subalternos* como alternativa al uso de la categoría de clase o de sectores populares, o incluso al concepto de *pueblo*, hoy en boga nuevamente, pues considero que estos últimos son más susceptibles de ser tratados como “cosas en sí”, como fenómenos autoconstituidos o derivados de una preexistente estructura social. Por el contrario, pienso que la noción de *subalternidad* exige reconocer una *relación*, que es la que da sentido al propio concepto. Si a ello sumamos que en la definición de Gramsci (1985) de los *grupos subalternos* éstos se caracterizan por su carácter *disgregado y discontinuo*, encontramos un concepto mejor “armado” en contra de la tentación sustancialista.

balotaje, fue el segundo partido más votado. Esta consistencia política es un resultado contingente de la dinámica de la contienda (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001) por reconfigurar las relaciones de dominación en Brasil.

Que el PT se haya estabilizado organizativa y políticamente como actor contencioso, y que haya logrado importantes cambios en la correlación de fuerzas, no son hechos que puedan explicarse únicamente como resultado del talento de sus líderes, de la fuerza de voluntad de sus militantes o de las condiciones estructurales. Son realidades que emergieron de una dinámica trans-accional, de las que el propio partido es producto y productor. Asimismo, esta dinámica ha propiciado su transformación organizativa y su significación política. El PT es un caso de estudio interesante justamente porque su trayectoria evidencia las contradicciones y discontinuidades de los procesos agenciales, mismos que se agudizan entre los actores políticos orientados al cambio, lo que deja en claro que la conformación de una política alternativa es un desafío complejo que no se resuelve apelando al origen de clase, a la enunciación de un proyecto transformador o a las buenas intenciones de sus dirigentes, pues la acción política y sus resultados, incluso cuando se pretende contrahegemónica, siempre incorpora elementos que reproducen el orden social (Sewell, 1992). En este caso, por ejemplo, están la reproducción de prácticas clientelares corruptas y el ajuste de sus horizontes de acción al margen de lo dado y de lo esperable. Esta perspectiva ilumina el proceso de disputa política que en ocasiones se oculta en los análisis políticos concentrados en la descripción de resultados políticos (*outputs*), develando la importante y activa participación de los sectores subalternos en la transformación de las estructuras de dominación.

El triunfo electoral de Luiz Inácio Lula da Silva en 2002 y 2006, y el de Dilma Rousseff en 2010 y 2014 permiten adicionalmente observar las tensiones, posibilidades y límites que tiene, para actores contestatarios, acceder a la estructura de



gobierno y a los recursos estatales para reformar el pacto de dominación. Así, el caso nos permite también reflexionar sobre los procesos de “domesticación” y “normalización” de prácticas contrahegemónicas que se reproducen desde las relaciones de dominación. De este modo, el análisis de la trayectoria política del PT 1) ilustra las acciones de los sectores subalternos y sus organizaciones en los procesos de cambio político; 2) observa el proceso de democratización en Brasil como resultado de las luchas políticas —trans-acciones— entre diversos actores; 3) registra el proceso de lucha y resistencia de sectores sociales subalternos frente a las reformas neoliberales; y 4) reflexiona sobre el impacto de estas luchas en la transformación del pacto de dominación. Antes de presentar esta propuesta de interpretación histórica, expondré los elementos teóricos que la orientan.

EL ENFOQUE RELACIONAL Y LOS PROCESOS POLÍTICOS:  
PACTO DE DOMINACIÓN, CONTIENDA POLÍTICA, AGENCIA  
Y PARTIDO

El enfoque relacional intenta remontar la tentación de explicar los fenómenos sociales como “entidades auto-actuantes” (Emirbayer, 2011: 290) que incluso cuando inter-actúan son tratadas como entidades fijas con atributos variables de las que se derivan resultados medibles (Abbot, 1988). Evitar estos vicios interpretativos en el caso del análisis de procesos políticos exige: a) problematizar narrativas lineales centradas en “resultados” esperables —*outputs*, en el viejo lenguaje de Easton (1973)— que “cierran” analíticamente un proceso político abierto; b) des-sustancializar las relaciones de poder; c) partir de una noción de agencia que permita dinamizar la lectura de los procesos políticos y problematizar la constitución y el desempeño de los actores políticos a partir de considerarlos fenómenos emergentes de contextos trans-accionales.

## La narrativa de la transición

La “transición a la democracia” se constituyó en el principal relato con el cual se interpretó el proceso de transformación de la estructura de dominación a partir de los años ochenta en América Latina, pero también en otras regiones. La noción de *transición* favorece interpretaciones asociadas a los resultados políticos, lo que propicia la construcción de periodizaciones lineales (liberalización, democratización, consolidación) que dejan fuera del relato las rupturas y contradicciones que entran los procesos contenciosos y que, en caso de incluirlas, las presentan como “retrocesos” y “desviaciones” de un proceso central —en este caso la transición—, el cual aparece de este modo como un “acontecimiento unificado”<sup>2</sup> y propio de una mirada sustancialista. Este relato sobre el cambio político tiende a invisibilizar los complejos procesos de lucha y de renegociación —trans-acciones— que diversos actores han emprendido para democratizar las relaciones de poder, particularmente aquellas relativas al acceso al gobierno y a la definición de políticas redistributivas. Asimismo, la reconstrucción de procesos políticos a partir de los resultados minimiza la importancia de procesos y actores que, aun habiendo “perdido”, influyen en los procesos. Las acciones de los sectores subalternos son las que más fácilmente quedan invisibilizadas en los relatos históricos, o se incorporan bajo la lógica de su “inevitable derrota” contribuyendo de este modo a la reificación de las relaciones de dominación.

Adicionalmente, el relato de “la transición” desvincula las transformaciones económicas y socioculturales de las relaciones de mando-obediencia “estrictamente políticas”, y contribuye a reafirmar conceptualizaciones que tratan como entidades separadas al mercado, a la sociedad y al estado, por lo que

<sup>2</sup> Algunas interpretaciones sobre otros fenómenos políticos importantes, tales como las revoluciones, enfrentan también este problema de pretensión de unidireccionalidad y homogeneidad interna de los procesos. Al respecto véase Knight (2002).

impide una mirada articulada sobre el funcionamiento de los mecanismos que reproducen la desigualdad y las formas en que las relaciones de dominación se potencian mutuamente.

En el caso que busco explicar, es notable cómo el cambio en el patrón de acumulación capitalista a nivel global derivó en América Latina en un proceso de reestructuración de los procesos económicos que necesariamente trajo consigo una redistribución de recursos y bienes<sup>3</sup> económicos, políticos y culturales. Estas reformas estructurales que en general concentraron la riqueza y por tanto los recursos han dificultado los procesos de legitimación de los primeros gobiernos electos democráticamente debido al efecto adverso que generaron en amplias capas de la población, y hasta propiciaron, en algunos casos, la reinstitución de prácticas autoritarias. Del mismo modo, la poderosa influencia de los sectores empresariales y financieros —locales e internacionales— que impulsan los procesos de privatización ha creado condiciones adversas para la elaboración y la implementación de políticas económicas y sociales alternativas, lo que ha conducido a mantener su posición privilegiada.

A la vez, las reformas estructurales crearon la movilización de diversos actores políticos y sociales que, en las calles o

<sup>3</sup> De acuerdo con Gilly, Roux y Gutiérrez (2006): 1) El neoliberalismo ha establecido una nueva forma de *uso de la fuerza de trabajo* basada en su más radical depreciación, en su empleo y extensión bajo modalidades anómalas e informales, en formas intensas de explotación. 2) El neoliberalismo consiste también en una gigantesca acción de despojo, de acaparamiento, apropiación y monopolización de la riqueza social creada y acumulada por muchas generaciones. La ola de privatizaciones de empresas estratégicas de petróleo, energía eléctrica y agua anteriormente de propiedad pública; de la seguridad social y los fondos de pensiones y de la tierra y los servicios en todos los países de América Latina son ejemplos nítidos de esta política. 3) El neoliberalismo ha acompañado el desmantelamiento de las estructuras sociales que permitían el ejercicio de determinados derechos colectivos anteriormente reglamentados, y habilitaban ciertas formas de participación política que abrían posibilidades para distintos segmentos de la sociedad de influir en las políticas nacionales. 4) El neoliberalismo, sus ideologías y sus instrumentos y medios de comunicación masiva encarnan además una voluntad dominante de adelgazamiento sistemático y, si es posible, de desvanecimiento de los vínculos y los niveles de solidaridad y de fraternidad entre los humanos en general, y entre los oprimidos en especial.

electoralmente, cuestionaron la legitimidad de dichas reformas, consiguiendo en algunos casos evitarlas. Esta respuesta política ha logrado reformar en diversos grados la estructura del pacto social bajo diversas formas democráticas, y en algunos otros vetar determinadas políticas, particularmente aquellas que privatizan bienes públicos (Gilly, Roux y Gutiérrez, 2006). Pero aun en los casos en los que las reformas privatizadoras se han concretado, la legitimidad del nuevo orden neoliberal ha sido cuestionada reiteradamente por diversos actores políticos que se han articulado en contestación política en Brasil, pero también en Venezuela, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, México y otros países de la región. Es evidente que desde el punto de vista de los sectores subalternos los procesos de lucha democratizadora y los de lucha antineoliberal se vinculan activamente y afectan al conjunto de las relaciones de dominación.

### **Pacto de dominación: desigualdad y lucha por la hegemonía**

La noción de *pacto de dominación* nos permite representar analíticamente “los resultados temporalmente cristalizados, pero permanentemente cambiantes” (Brachet-Márquez 2012: 150) del complejo de reglas, implícitas y explícitas, que organizan el acceso desigual a los recursos económicos y al ejercicio del poder en una sociedad determinada. Esta perspectiva se aleja de la noción de *contrato* en la medida en que no presupone un acuerdo explícito ni definitivo. Por el contrario, presupone la presencia de un conflicto endémico sobre la distribución del poder y de los recursos, y que los pactos “estén permanentemente en redefiniciones y manipulaciones estratégicas, tanto de los actores societales con intereses opuestos como de los estatales” (Brachet-Márquez 2012: 138). De esta manera, el principio dinámico del pacto se basa en los procesos relacionales entre

Estado y sociedad que corresponden a periodos de aceptación y acatamiento de las reglas, y momentos de transgresión y redefinición de éstas.

La relación Estado-sociedad, desde esta perspectiva, se dinamiza, y las fronteras entre ambos polos se desdibujan como objetos unívocos y autorreferenciales. Así, las formas históricas de la estatalidad son el producto de la conformación y de los cambios en el pacto de dominación, y éstas definen históricamente los modos específicos de mandar y obedecer que se objetivan en constituciones y leyes, entramados institucionales, culturas políticas y patrones de actuación que fundan un modo de hacer política o, en palabras de Corrigan (2002: 25), los “rituales de mando” que les recuerdan a los subordinados “repetidamente su identidad de subordinados mediante rituales y medios de regulación moral y no sólo a través de su opresión concreta y manifiesta” (Joseph y Nugent, 2002: 49).

De este modo, las luchas de los dominados necesariamente cuestionan las fuentes de legitimidad de la dominación, y critican los rituales de mando para subvertirlos. Esto constituye, de acuerdo con Gramsci (1985),<sup>4</sup> la lucha por la hegemonía en una sociedad determinada. Recordemos que para este autor el Estado, que no es concebido como ente separado sino siempre en relación con la sociedad civil, ámbito “natural” de reproducción de las desigualdades sociales, tiene justamente la tarea de “garantizar la reproducción de las relaciones sociales establecidas a través de la obtención de consenso” (Pereyra, 1988) articulado al ejercicio de la coerción. La relativa estabilidad de estas relaciones de dominación esquiva su cristalización teórica y su naturalización política por medio del concepto de *hegemonía*, que, por definición, supone un proceso dinámico,

<sup>4</sup> Si bien la mayor parte de los autores adscritos a la perspectiva relacional reconocen los aportes de Marx al campo, es aún una tarea pendiente revisar cuáles conceptos propios de la tradición marxista pueden contribuir a enriquecer la “caja de herramientas” del análisis relacional. Al respecto considero que los conceptos gramscianos de grupo subalterno y de hegemonía merecen una reflexión *in extenso*.

pues en realidad decir *hegemonía* significa siempre lucha por la hegemonía.

Desde esta perspectiva, el campo de lo político debe pensarse como “campo de fuerzas y un campo de lucha por transformar las relaciones de fuerzas” (Bourdieu, 2001: 17), y puede ser descrito como “un juego en el cual el objeto (*enjeu*) es la imposición legítima de los principios de visión y de división del mundo social” (Bourdieu, 2001: 22), y en el que se enfrentan agentes con desigual acceso a recursos.

Reconociendo que la disputa por la hegemonía es constante, y que el pacto responde a una dinámica trans-accional, es posible distinguir analíticamente entre momentos de insubordinación y de resistencia, y momentos de consenso o de represión. Considerando que me interesa explicar los procesos de cambio político, priorizaré en el análisis la política contenciosa (Tilly y Tarrow: 2007). Para ello hago uso del concepto de *contienda*, que se define como “la interacción colectiva, episódica y pública entre las personas que hacen reclamaciones y los objetos de tales reclamaciones cuando al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, de los objetos de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones, y cuando las reivindicaciones, en caso de ser satisfechas, afectarían los intereses de al menos uno de los reivindicadores” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 115). Estos episodios de lucha históricamente situados constituyen el elemento que dinamiza el pacto de dominación en la medida en que los actores (sociales o estatales), con recursos y poderes distintos, “luchan por aplicar, negociar, transformar o eliminar las reglas que delimitan su posición en esta distribución desigual” (Brachet-Márquez, 2006). Por tanto, la contienda constituye un proceso central de trans-acciones entre Estado y sociedad (Brachet, 2014).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Brachet-Márquez (2014) pone en tela de juicio dos elementos cruciales de la teoría de la contienda de McAdam, Tarrow y Tilly (2001): primero, que a pesar de incluir revoluciones sociales como instancias de contienda, los autores no identifican este proceso como potencialmente transformador del orden social, y, segundo, que

Las contiendas políticas se expresan en movilizaciones, pero también en participación electoral que, desde esta perspectiva, es un tipo particular de contienda. Para Tilly (1995), las campañas electorales comparten con los movimientos sociales la característica de ser formas complejas de acción que dependen de grupos previamente organizados, en este caso los partidos políticos, que a diferencia de los movimientos sociales logran desarrollar historias naturales de su origen, desarrollo y reproducción. La campaña electoral,<sup>6</sup> como episodio de confrontación política, debe analizarse como punto de articulación entre determinación histórica y oportunidad política<sup>7</sup> con el fin de identificar y caracterizar “lo que se juega” en cada disputa. Esta situación se acentúa en elecciones realizadas en el marco de procesos de disputa abierta por redefinir las reglas que norman el acceso a la distribución de los recursos políticos.

---

al excluir el papel de la agencia en dichos cambios, la lógica explicativa mecanicista que ellos proponen deja el cambio social sin explicación posible. La autora propone, al contrario, que la contienda es el contexto dentro del cual los actores, entendidos como agentes prácticos o reflexivos, alternadamente reproducen y transforman en cada momento el orden social (o pacto de dominación).

<sup>6</sup> La campaña electoral puede ser analizada como un intenso proceso de persuasión (Martínez y Salcedo, 1999) para resaltar de este modo la dimensión comunicativa de la política. Las campañas comunican los temas y mensajes que el partido quiere enfatizar. De este modo, en las campañas se movilizan y en ciertos casos se “inventan” valores, imágenes de futuros posibles e interpretaciones sobre “por qué las cosas son como son” y sobre “cómo podrían ser”, por lo que deben ser considerados como momentos estelares de la lucha por la hegemonía.

<sup>7</sup> La caracterización de la estructura de oportunidades políticas es un elemento central para la reconstrucción de las estrategias de las campañas electorales. La especificidad del contexto en determinadas coyunturas altera la toma de decisiones a lo largo de la campaña. Strom y Muller (1999) distinguen como factores ambientales que influyen la definición de estrategias: a) las características del grupo de partidos con el que se interactúa; b) los fines de esos partidos con respecto a la obtención de cargos públicos, las políticas que promueven y los votos que intentan conseguir; c) las historias y expectativas de los líderes de los oponentes; d) los constreñimientos y las expectativas impuestos a la campaña por los eventos pasados, y e) el contexto internacional y doméstico en el que se desarrolla la elección.

## Agencia y partido

En este punto de la argumentación es necesario que la perspectiva relacional sobre los procesos de disputas políticas se articule con un concepto de agencia que evite analizar la constitución y la acción de los actores políticos como simples expresiones de la voluntad o epifenómeno de la estructura de la desigualdad. La agencia así entendida

conlleva *transacciones concretas en contextos relacionales* (culturales, estructurales sociales y psicológicos sociales) en algo muy parecido a una conversación en curso. La agencia siempre es un *proceso dialógico* por medio del cual *los actores inmersos* en la duración de la experiencia vivida *se involucran con otros en contextos de acción organizados colectivamente, en lo temporal pero también en lo espacial*. La agencia depende del camino y también se inserta en una situación; le da significado a las modalidades de respuesta a problemas que afectan, a veces a lo largo de amplias extensiones de tiempo y espacio (Emirbayer, 2011: 299) (cursivas mías).

Visto de este modo, la contienda puede ser pensada como un “contexto de acción organizada colectivamente” en un tiempo y en un espacio que tiene como característica primordial un aceleramiento y un cambio en la dirección e intensidad de las trans-acciones. Así, los actores contenciosos —sean estos individuales o colectivos— pueden ser pensados como “agentes contingentes”, es decir, también producidos por la dinámica del conflicto, que despliegan acciones dirigidas y entramadas con las acciones de otros agentes que movilizan recursos desiguales con el objetivo de transformar o legitimar el pacto de dominación.

La conformación de los actores colectivos, que a lo largo de la historia ha adoptado distintas *formas* de organización y de lucha, es un problema clásico de la acción política que debe pensarse a la luz de la lógica trans-accional. Ello supondría problematizar cómo se articulan los distintos niveles que cons-



tituyen la agencia (Emirbayer y Mische, 1998) en la acción política. Es particularmente notable cómo la capacidad proyectiva y la capacidad práctico-evaluativa de la agencia se dinamizan en los episodios contenciosos, lo que no excluye, sin embargo, reconocer que, incluso en momentos donde parece que los actores innovan, recrean o rompen con prácticas y relaciones —en este caso de dominación—, existe siempre un aspecto reproductivo —habitual—. <sup>8</sup>

La forma “disgregada y discontinua” (Gramsci, 1985: 491) en que se presentan las luchas de los dominados exige, primero, un esfuerzo analítico para “reconocerlas” o “capturarlas”, y segundo, la aparición de episodios contenciosos donde participen sectores subalternos que son ya resultado de un proceso de movilización de recursos y de numerosas trans-acciones para constituirse en un “actor político”. Por ello, me ha parecido heurísticamente útil identificar como un síntoma del cambio en los ritmos de la confrontación por el pacto de dominación la aparición o la desaparición de actores políticos contenciosos, particularmente de aquellos que representan los intereses de los sectores subalternos. <sup>9</sup>

<sup>8</sup> Al respecto se podría profundizar en por lo menos tres maneras en que esta dimensión habitual, de acuerdo con Emirbayer y Mische (1998) “informada” por el pasado, se expresa en los procesos contenciosos: primero, el papel de la memoria, particularmente de las experiencias de lucha, o de la propia dominación, como elemento importante en los procesos políticos. Segundo, el papel de la experiencia y de la reproducción de prácticas conocidas de contienda, es decir, de la apropiación y la reproducción de lo que Tilly ha llamado el “repertorio de confrontación”. Y tercero, la advertencia metodológica que hace Gramsci sobre el hecho de que “los grupos subalternos sufren siempre la iniciativa de los grupos dominantes, incluso cuando se rebelan y se levantan” (1985: 493).

<sup>9</sup> Para Gramsci (1985: 491-492) es indispensable registrar en la narrativa sobre la disputa por la hegemonía: “1) la formación objetiva de los grupos subalternos [...] 2) su adhesión activa o pasiva a las formaciones políticas dominantes, *los intentos por influir en los programas de estas formaciones para imponer reivindicaciones propias, y las consecuencias que tengan esos intentos en la determinación de procesos de descomposición, renovación o neoformación*; 3) *el nacimiento de partidos nuevos de los grupos dominantes para mantener el consentimiento y el control de los grupos subalternos*; 4) las formaciones propias de los grupos subalternos para reivindicaciones de carácter

De entre estas formas de configuración de los actores políticos, el partido es quizá la más relevante para la política moderna. La forma partido ha existido en diversos contextos y cumplido diferentes papeles, por lo que es un error reducir su conceptualización al papel y la forma organizativos que puede adquirir en un contexto político específico. El partido puede ser pensado como una configuración organizada que en ciertos contextos se convierte en recurso para “des/estabilizar” transacciones contenciosas. Sin embargo, por su carácter organizacional estable, el partido es susceptible de ser tratado como objeto coherente y terminado, es decir, en términos “sustancialistas”. Muy por el contrario, por su naturaleza estratégica y vínculo con las contiendas, los partidos deben ser considerados como “proceso en curso”, es decir, como actores inacabados cambiantes en su forma, acciones y sentido político.

Lo anterior no impide afirmar que si los partidos son recursos de la lucha, es más probable que surjan ahí donde un gran número de miembros en una sociedad perciben la existencia de problemas como conflictos a largo plazo (Blondel, 1978) que justifican organizarse y sumar simpatizantes para enfrentarlos.<sup>10</sup> Históricamente, el nacimiento y el desarrollo de los partidos están vinculados al progresivo aumento de la exigencia de los sectores subalternos por participar en el proceso de formación de las decisiones políticas, en otras palabras, por la batalla por redefinir el pacto en términos democráticos. Su desarrollo está interrelacionado con la transformación de los parlamentos, con

---

reducido y parcial; 5) las nuevas formaciones que afirmen la autonomía de los grupos subalternos, pero dentro de los viejos marcos; 6) las formaciones que afirmen la autonomía integral, etc.” (Las cursivas son mías.)

<sup>10</sup> En este mismo sentido, Sartori (1992) señala que los partidos se definen por cumplir la función de expresión de exigencias sociales. Su particularidad radica en que transmiten dichas exigencias respaldadas por una presión. Así, los partidos serían actores especializados en la expresión de la opinión pública, pero también agentes activos en la formación y la manipulación de dicha opinión. Es decir, los partidos constituyen un conducto de comunicación en dos sentidos: de abajo arriba (de la sociedad hacia el Estado) y de arriba abajo (del Estado hacia la sociedad).

el crecimiento del Estado, y particularmente con la extensión del sufragio y el surgimiento de nuevas legislaciones electorales (Sartori, 1992; Ware, 1987, y 1996). Visto de este modo, el desarrollo de las democracias y sus instituciones no es un fenómeno autopropulsado, y más bien debe explicarse en función de específica dinámica del conflicto y de sus resultados contingentes. Los partidos han sido y son importantes recursos en las disputas por la constitución y la transformación de los pactos de dominación, en tanto mediación, cambiante y no siempre nítida, entre la sociedad y el Estado (Katz y Mair, 2004).<sup>11</sup>

La reconstrucción de la trayectoria política de PT supone, en términos relacionales, reconocer al partido; comprenderlo como un producto de las transacciones políticas; observar su interacción con otros partidos y con el Estado, y considerar que sus cursos de acción —sus decisiones— sólo pueden comprenderse de manera articulada con las decisiones y acciones de los actores con los que está en relación. De este modo, el entramado analítico que sostiene el análisis histórico presentado a continuación articula *una lectura dinámica de las relaciones entre Estado y sociedad —pacto de dominación— mediante la reconstrucción de luchas —la contienda— por renegociar los términos de la dominación y de la distribución de los recursos simbólicos o materiales —disputa hegemónica— que emprenden los sectores subalternos a través de un actor político especializado en la movilización política —el partido—.*

<sup>11</sup> De acuerdo con Katz y Mair (2004), es justamente a partir de las características de la relación Estado-sociedad que deben comprenderse las diversas formas en que los partidos se estructuran y actúan. Estos autores distinguen cuatro estadios diferenciados: a) *los partidos de élites*, que se forman en espacios con fronteras no definidas entre el Estado y la sociedad y se comportan como tutores; b) *los partidos de masas*, que forman parte de la sociedad civil y se constituyen en sus representantes/delegados ante el Estado; c) *los partidos catch-all*, que se comportan como empresarios (*brokers*) en competencia por la intermediación ante el Estado, y d) *los partidos cartel*, que se convierten en agencias semiestatales.

EL SURGIMIENTO DEL PT: SÍNTOMA E INSTRUMENTO  
DE LA TRANSFORMACIÓN DEL PACTO DE DOMINACIÓN

El Partido dos Trabalhadores puede ser visto como un resultado contingente del proceso de cambio político controlado que intentó el régimen militar que gobernó Brasil de 1964 a 1985. El partido y el propio proceso de cambio en el que inserta es un producto indiscutible de la movilización social que consiguió diferenciarse ideológica y organizacionalmente de los otros partidos. Y al mismo tiempo, su presencia en el escenario autoritario transformó las formas, los ritmos y el sentido de las luchas por reformar el pacto de dominación, y fue un instrumento de integración y representación en el ámbito público de los sectores subalternos.

Tras el golpe militar de 1964, se constituyó un gobierno caracterizado como burocrático-autoritario<sup>12</sup> (O'Donnell, 1972). Ese gobierno buscó legitimarse mediante el desarrollo de elecciones regulares en las que sólo dos partidos estaban autorizados a participar: la Alianza Renovadora Nacional (Arena), que era el instrumento político de los militares, y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que articuló a algunos de los cuadros opositores al régimen militar. Éstos podían elegir únicamente a los representantes en la legislatura, cuyos miembros, a su vez, elegían de manera indirecta en el Congreso a los gobernadores y al presidente, siempre a propuesta de los militares. De este modo, el régimen de dominación militar se estabilizó por medio del “efecto combinado de explotación económica, de la represión física, del control político y de la rígida censura, [y] estableció una cultura del miedo que cohibió la participación

<sup>12</sup> El gobierno militar que se mantuvo hasta 1985 se sustentó en una alianza entre las Fuerzas Armadas, la burocracia tecnócrata, la burguesía local y las empresas transnacionales con el objetivo de modernizar privatizando campos estratégicos de la economía. La doctrina de Seguridad Nacional, que convertía en “enemigo interno” a cualquier grupo político o social que no acatará las disposiciones del régimen, buscó legitimarse mediante el recambio electoral tutelado.

en actividades de oposición comunitaria, sindical o política” (Moreira-Alves, 1986: 168-169).

En 1974, tras el desgaste político propiciado por la represión sistemática de la oposición (que incluyó la suspensión masiva de garantías constitucionales y prácticas de desaparición y tortura), el descontento social se expresó en las urnas mediante el creciente voto en favor del MDB. El general Geisel, desde la presidencia, inició un proceso de distensión política basado en el cambio en las reglas electorales, y permitió triunfos controlados al ahora opositor MDB en el contexto del fin del crecimiento económico acelerado. Sin embargo, esta política propició la dinámica contraria a la esperada por los militares: en cada nueva elección en la cual el régimen intentaba, mediante decretos, controlar el avance de la oposición, se fomentaba el descrédito gubernamental y se daba nuevo impulso al crecimiento del voto opositor, convirtiendo dicha elección en una especie de plebiscito en repudio al régimen.

En confluencia con este proceso de desgaste y de naciente movilización opositora, en 1977 en los municipios de Santo Amaro, Sao Bernardo y Sao Caetano (ABC paulista), vecinos a la ciudad de Sao Paulo iniciaron un movimiento por la mejora salarial y la autonomía sindical. La aparición del movimiento obrero organizado, que no se veía en Brasil desde 1968, tuvo como particularidad que su movilización no redujo sus reivindicaciones a demandas salariales, sino que además exigió mejores condiciones de trabajo, garantías sociales y libertad sindical.<sup>13</sup> Fue este último punto el que conectó al movimiento obrero con la cuestión política nacional, llevándolo a plantear como una de sus demandas el fin del régimen de represión y

<sup>13</sup> La huelga en la fábrica de Saab-Scania en Sao Bernardo do Campo por un aumento de 20% por encima del índice oficial de salarios fue el inicio de la oleada de huelgas. Dos novedades la caracterizaron: por un lado, que fueron huelgas en el interior de las fábricas, lo cual evitaba la confrontación con la policía, y por otro, que la dirección obrera estableció negociaciones de manera directa con las empresas excluyendo a la rectoría estatal.

a presentar la más abierta y potente contienda en contra del pacto de dominación vigente.

En esta lucha contra el autoritarismo se formó una nueva dirigencia obrera, el “*novo* sindicalismo”, que, forjada al calor de las huelgas y de la resistencia frente a los militares, terminó por deslegitimar a los *pelegos* —líderes sindicales sumisos al gobierno y los patrones— y poner en crisis la vieja legislación corporativa del Estado Novo, que refuncionalizada por los militares había contribuido a mantener los bajos salarios durante el periodo de crecimiento económico.<sup>14</sup> Personificado en Ignacio Lula da Silva, quien era entonces el dirigente del Sindicato de Metalúrgicos de Sao Bernardo y Diadema, el *novo* sindicalismo impulsó una política de base que transformó las prácticas sindicales y priorizó la implementación de mecanismos de democracia directa en la toma de decisiones. Esto contribuyó a crear un fuerte sentimiento de solidaridad que permitió enfrentar las negociaciones con las empresas y con el Estado en mejores condiciones de fuerza. Las huelgas metalúrgicas fueron una experiencia política novedosa y determinante en un país marcado por el control corporativo y las relaciones clientelistas, y desataron la mayor oleada de huelgas y de movilizaciones en la historia del país (Ribeiro de Oliveira, 1987; Meneguello, 1989; Keck, 1986; Durand, 1989), que propició la construcción de organizaciones políticas —partidos y sindicatos— determinantes en la renegociación del pacto.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Los militares dejaron casi intacta la legislación que sobre los sindicatos y el trabajo había aprobado Vargas en 1943. Recordemos que la legislación de corte corporativa del Estado Novo, inspirada en la legislación fascista de Mussolini, permitía al gobierno un férreo control estatal sobre los sindicatos. La ley establecía un control vertical de las organizaciones mediante el Ministerio del Trabajo, que estaba facultado para intervenir en cualquier sindicato y sustituir a sus dirigentes, y tenía un control estricto sobre los recursos económicos con capacidad incluso de retener sus bienes.

<sup>15</sup> Se calcula que durante 1979 más de tres millones de trabajadores entre metalúrgicos, médicos, profesores y trabajadores bancarios participaron en huelgas en 15 estados (Moreira-Alves, 1989: 253). Considerando la participación, en agosto de 1981, de sindicatos en la Primeira Conferencia das Classes Trabalhadoras (Conclat), aproximadamente 24% de los trabajadores se encontraba cercano a las posturas del *novo*

El régimen militar se dio a la tarea de destruir la red de organizaciones populares surgidas en las décadas anteriores; sin embargo, en reacción a la oleada represora, algunos obispos de la Iglesia Católica, influidos por la teología de la liberación, encabezaron la defensa de los derechos humanos de los perseguidos políticos, y luego, en los primeros años setenta, impulsaron la creación de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), que reconstruyeron el tejido social mediante organizaciones horizontales que reivindicaban las demandas sociales de la población —techo, tierra, mejoras salariales— (Petrini, 1984).<sup>16</sup> Para 1981 existían en Brasil aproximadamente 80 mil CEB, principalmente asentadas en las regiones rurales y en las periferias pobres de las grandes ciudades (Moreira-Alves, 1989: 231). Las CEB fueron espacios seguros para la socialización política, y permitieron el surgimiento de la mayoría de los movimientos populares, incluidas las huelgas del ABC paulista y el Movimiento de los Sem-Terra (MST), que se fundó en enero de 1984.<sup>17</sup> La

---

*sindicalismo*. La realización de la Conclat entre el 21 y el 23 de agosto de 1981 fue un hecho histórico para el movimiento obrero en Brasil. Se reunieron 5 247 delegados de 1126 sindicatos y asociaciones profesionales que discutieron políticas salariales, seguridad social y autonomía sindical, así como líneas de acción en protesta con la política económica del gobierno. La Conclat fue el preámbulo organizativo para la organización de la Central Única de Trabajadores (CUT). Sin embargo, las diferencias entre el grupo que encabezaba los sindicatos metalúrgicos, que impulsaba una política de base y anti-estatal, y la de grupos que favorecían la negociación con el gobierno —correlato de las diferencias entre el PT y el PMDB— llevaron a que en junio de 1983, bajo la dirección del *novo sindicalismo*, se formara la CUT, mientras que la otra sección en noviembre del mismo año sustituyó la palabra Conferencia por Coordinación y se quedó con la sigla Conclat. En 1986 este mismo grupo, en reacción al avance de la CUT, creó la oficialista Confederación General de Trabajadores (CGT) (Keck, 1986).

<sup>16</sup> Moreira-Alves (1989) señala que algunos autores reconocen como el origen de las CEB al Movimiento de Educación de Base de la Diócesis de Natal en 1960, mientras que otros reconocen como su antecedente más lejano al trabajo misionero de la diócesis de Barra do Pirai en Río en 1956. En general existe un acuerdo en que las CEB se propagaron a partir de 1969 como respuesta a la represión. En 1975 se realizó un Encuentro Nacional de CEB. En ese entonces se decía que existían alrededor de 50 mil comunidades de base.

<sup>17</sup> El Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra surgió en enero de 1984 con el fin de impulsar la reforma agraria en Brasil en clara respuesta a la política de modernización agraria y concentración de tierras que impulsó el régimen militar. El impulso organizativo

presencia de las CEB y el activismo social de los sectores progresistas de la Iglesia Católica brindaron un ejército de activistas organizados a lo largo del país que animaron gran parte de los movimientos sociales de la época, y que enraizados en sus barrios y territorios fueron una base organizativa clave en la lucha por la democratización de Brasil.

En respuesta a este nuevo contexto de movilización social, el gobierno militar tomó dos decisiones políticas: promulgó una ley de amnistía —que permitió el regreso de los exiliados políticos, pero dejó sin castigo a los militares— y reformó, en diciembre de 1979, la ley electoral para permitir la formación de nuevos partidos políticos.

La reforma electoral de 1979, diseñada para dividir el creciente voto opositor del MDB, reconvertido en PMDB, abrió la puerta, sin proponérselo, para que un nuevo actor político representante de los sectores populares llegara a la arena institucional. El emergente movimiento popular opuesto a la dictadura se debatía entre apoyar al PMDB, pese a desconfiar de él por su origen y composición de clase, o formar un nuevo partido político. Por su parte, la experiencia y la continuidad de las luchas obreras y la importancia que había adquirido en la vida pública le permitieron a la nueva dirigencia sindical establecer contactos con sectores intelectuales, con la oposición partidista y con las organizaciones de izquierda con el fin de construir una nueva coalición política que luchara contra el régimen militar y por mejores condiciones económicas.

La reforma política que intentaba remontar la crisis propició la “oportunidad” para constituir el partido, lo que muestra la relación dialéctica —y no causal— entre lucha y oportunidad política. Así, el 10 de febrero de 1980, en el Colegio Sion en Sao Paulo, unas 1 200 personas, entre las que se encontraban destacadas personalidades de la cultura y la política brasileña;

---

del movimiento se dio alrededor de la Comisión Pastoral de la Tierra, organizada en 1975, y logró generar las condiciones para articular las distintas inconformidades locales en una organización nacional. Sobre el origen del MST ver Stedile y Mançano (1999).



algunos viejos militantes de izquierda, y los cuadros de dirección del *novo* sindicalismo aprobaron por aclamación el manifiesto político que dio nacimiento al PT (Keck, 1986). A partir de entonces el partido se convirtió en un recurso movilizador que permitió que los “nuevos personajes que entraron en escena” (Sader, 1998) en los años previos a través de la movilización social y las huelgas tuvieran una voz en la vida institucional, y disputaran ya no sólo en las calles, sino también en las urnas, el sentido de las reformas propuestas por los militares.

La centralidad de este relato, pese a estar referido al PT, lo tiene el conjunto de acciones colectivas que en sus trans-acciones reestructuraron el espacio de la política en Brasil, y con la fuerza de sus movilizaciones impulsaron transformaciones que a su vez abrieron nuevos canales de cambio: uno de ellos, el propio nacimiento del PT.

#### EL PT Y LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA EN BRASIL

La definición estratégica primero de la dirección del *novo* sindicalismo, y después de PT de no aliarse con el MDB-PMDB —en las elecciones de 1982 y 1985— en un frente amplio antimilitar, lo colocó al margen del proceso del cambio institucional, lo que contribuyó a que adquiriera un fuerte carácter opositor y que siguiera articulado a la ola de movilizaciones obreras y sindicales en contra de la política económica del régimen en 1983-1984. En este contexto se sumó la exigencia de que las elecciones presidenciales de 1985 no se dirimieran mediante un Colegio Electoral sino con la participación directa de los votantes. La negativa del gobierno militar para aceptar la iniciativa propició que se conformara un Comité Suprapartidario Pro Directas en el que participaban el PMDB, el PDT y el PT.<sup>18</sup> *Así se abrió*

<sup>18</sup> En enero de 1983, Dante de Oliveira, diputado por el PMDB, presentó a la Cámara un proyecto de enmienda constitucional que restableciera las elecciones directas para presidente y vicepresidente en 1985, lo que provocó que algunos sectores y persona-

*el espacio para que el PT* abandonara su postura marginal, y en los meses subsiguientes se rearticulaba al movimiento ciudadano. *Directas já!* alcanzó dimensiones nunca antes vistas; sumó a su causa a intelectuales, futbolistas, artistas, figuras públicas y sectores de clase que tomaron las calles y plazas a lo largo de todo el país conformando una plataforma inmejorable para la negociación con el gobierno.

El 16 de abril de 1984, mientras se congregaban más de 400 mil personas en Sao Paulo, el gobierno anunció que había enviado al Congreso una enmienda que disponía la reducción del mandato presidencial a cuatro años, y la elección directa de presidente en 1989. La intensa movilización social si bien no consiguió su objetivo inmediato, llevó al punto más bajo la legitimidad del gobierno militar, y lo obligó dejar la presidencia un año después, pero lo más importante es quizá que esta experiencia sentó las bases para una renovada sociedad civil brasileña que seguiría movilizándose en los siguientes años.

Un año más tarde, el PT fue el único partido que se abstuvo de participar en la elección indirecta de 1985 para elegir presidente, pues consideraba que su participación en el Colegio Electoral traicionaba los compromisos asumidos en la campaña *Directas já!* Esta decisión de nueva cuenta ponía al partido al margen, y dejaba el espacio para que el PMDB se convirtiera en el principal actor opositor de la “transición pactada”, siendo el pilar político del primer gobierno civil encabezado por José Sarney tras la repentina muerte de Tancredo Neves. Así, el PT asumió un papel abiertamente opositor ya no sólo al régimen militar sino además a los actores que pactaron con él su salida, y exigió abiertamente la reforma de la estructura de dominación instaurada por los militares.

---

lidades de la vida pública brasileña se pronunciaran en favor de la enmienda. Frente a la negativa oficial, el 28 de junio en Río de Janeiro los gobernadores de Sao Paulo, Franco Montoro (PMDB); en de Río, Leonel Brizola (PDT), y el presidente del PT, Ignacio Lula da Silva, anunciaron el inicio de la campaña que se acompañó con una gira por todo el país.

La demanda por la democratización del país y por la abolición de la estructura legal que había justificado el estado de seguridad nacional rebasaba con mucho una solución basada en el simple retorno a una normalidad democrática sustentada en la vieja Constitución de 1946. Si bien existía un consenso entre los actores políticos sobre la necesidad de una nueva Constitución, la disputa se concentraba en los mecanismos para la inclusión de los actores que podrían discutirla y aprobarla. Así, mientras Sarney y los sectores de poder tradicional intentaban convertir el asunto en un problema técnico-jurídico formando una comisión de juristas especializada, los sectores de izquierda y los movimientos y organizaciones sociales presionaron para abrir el proceso constituyente a la sociedad y evitar la elitización del proceso. La solución intermedia fue que el propio Congreso, a renovarse en 1986, sirviera al mismo tiempo como Asamblea Constituyente.

La Asamblea Constituyente, cuyos trabajos se realizaron entre 1987 y 1988, fue un espacio de lucha entre las distintas fuerzas políticas y sociales, y el texto constitucional reflejó la correlación de fuerzas existente en ese momento. La fuerza acumulada de los movimientos se encauzó a influir para que la nueva Constitución incorporara derechos democráticos y sociales. Como dato indicativo de este activismo están las 122 enmiendas populares que fueron validadas por más de 12 millones de firmas de ciudadanos de todo el país (Dagnino, 2002)<sup>19</sup> y que contaron con en el respaldo de la bancada petista y con algunos legisladores del PMDB.

Si bien el bloque de izquierdas cercano a los movimientos logró importantes victorias, el carácter general de la Constitución fue impuesto por el *centrao*, una alianza suprapartidaria

<sup>19</sup> La presentación de iniciativas populares requería del respaldo de por lo menos 30 mil firmas. Más de seis millones de firmas fueron recogidas entre trabajadores para demandas económicas y laborales; más de 4 millones para garantizar derechos de distintos tipos, y casi 1 200 000 firmas respaldaban una reforma agraria (Hochstetler, 2000: 172).

de centroderecha, que había logrado un triunfo mayoritario en las elecciones de 1986 gracias al efecto inmediato del Plan Cruzado.<sup>20</sup> Un ejemplo nítido de cómo la correlación de fuerzas, a pesar de la movilización, favoreció las salidas políticas de centroderecha fue la imposibilidad de resolver satisfactoriamente la demanda de una reforma agraria que resolviera el histórico problema de la concentración de la tierra en Brasil.<sup>21</sup>

Como consecuencias del desgaste, las diferencias y las disputas que implicó la elaboración de la Constitución y el fracaso del Plan Cruzado, el PMDB se fracturó. Encabezados por Mario Covas y Fernando Henrique Cardoso, 40 diputados y ocho senadores se separaron de la bancada oficial y fundaron el 25 de junio de 1988 el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Los *tucanos* —tucanes—, como se les conoce popularmente, rápidamente se convirtieron en una fuerza política emergente con una fuerte implantación en el Brasil moderno y rico que, poco a poco, vio crecer su influencia en todo el país mediante los acuerdos con la clase política local de los estados pobres.

Los reiterados fracasos del gobierno Sarney en controlar la crisis económica prefiguraron un contexto propicio para que las elecciones de 1989, las primeras con voto directo en 29 años, se realizaran en un clima de oposición al gobierno. De entre los 21 candidatos a la presidencia que se registraron,

<sup>20</sup> En un hecho inédito hasta hoy en la historia política brasileña, la representación del PMDB por sí sola obtuvo la mayoría en el Congreso y ganó 22 gobiernos estatales perdiendo sólo un estado a manos de su aliado el Partido da Frente Liberal (PFL). El efecto político del plan de control inflacionario tuvo éxito pese a las consecuencias económicas que después generó.

<sup>21</sup> La concentración de la tierra es una de las causas de la pobreza en Brasil. A partir de 1964 se empezó a formar una exitosa burguesía agraria, el *agro-bussines*, que modernizó los procesos de producción agrícola y concentró aún más la propiedad de la tierra para la producción de soya, café y caña dirigida a la exportación. En el contexto de esta discusión en la Asamblea Constituyente el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) encabezó un fuerte activismo, que incluyó la toma de tierras en favor de una reforma que acabara con la alta concentración de la propiedad. En respuesta se formó la ultra-conservadora Unión Democrática Rural (UDR), que agrupa a la poderosa burguesía terrateniente que realizó un importante *lobby* para evitar cualquier reforma.

rápidamente se colocó a la cabeza el exgobernador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, gracias a su alianza con O Globo, la televisora más poderosa de Brasil. El PT, con Lula como su candidato, cosechaba su imagen de opositor abierto a la “transición pactada” que se había desgastado rápidamente, y se presentaba como la voz de los intereses de los sectores subalternos. La candidatura de Lula obtuvo sorprendentemente el segundo lugar en la primera vuelta electoral.

La segunda vuelta electoral de 1989 representó el punto más alto de confrontación política. La disputa por la presidencia entre Collor y Lula fue la prístina imagen de las contradicciones más profundas de la sociedad brasileña: Lula, representante del movimiento popular y democratizador, y Fernando Collor de Mello, un *outsider* de la clase política, pero hijo y representante cabal de los sectores dominantes de Brasil, particularmente de la poderosa burguesía agraria. En los discursos e incluso en las historias personales de los candidatos se expresaban por primera vez en la historia electoral dos proyectos antagónicos de Brasil. Fue una especie de “anticlímax de la dictadura y de la Nova Republica” (Fernández, 1989). Apoyado por la fuerza de los medios y movilizando históricos controles clientelares, Collor ganó por cinco puntos porcentuales la segunda vuelta a Lula. Este apoyo electoral mantuvo la misma tendencia que el voto histórico del gobierno militar, mientras que el voto por Lula constituyó una novedad histórica, y expresó en términos electorales la fuerza de la amplia coalición popular que se había desarrollado en los años previos.

Pese a la virulencia de la contienda y lo inequitativo del proceso, no se desbordaron los cauces institucionales, y el PT reconoció su derrota. Con este gesto, ratificó su ruta de acción política electoral abandonando su talante extrasistema. Sin embargo, la consolidación de los mecanismos democráticos del nuevo pacto tal vez no se hubiera dado si dos años más tarde la iniciativa del PT de abrir en una Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigara los casos de corrupción del pre-

sidente no hubiera prosperado. La destitución del presidente Collor de Mello en diciembre de 1992 afianzó los mecanismos democráticos.

Una vez probadas las instituciones democráticas, las elecciones de 1994 tuvieron un solo tema en la agenda: la política económica y social en un contexto de inflación descontrolada. El candidato petista encabezaba todas las encuestas, mientras que los partidos de la transición —PFL y PMDB— no encontraban un candidato fuerte. La respuesta política a la amenaza de un triunfo petista vino del PSDB acompañada del liderazgo del nuevo ministro de Hacienda del gobierno interino de Itamar Franco, el prestigioso sociólogo Fernando Henrique Cardoso, quien con el Plan Real de control a la inflación redefinió los términos de la contienda: en tan sólo cuatro meses consiguió retraer la inflación y subir más de 25 puntos en las encuestas. Pese a la distancia de 20 puntos en los resultados, 80% de los votos válidos fueron para las candidaturas de Cardoso y de Lula, dando continuidad a una estructura de confrontación de dos polos: la izquierda y el centroderecha, que en esta ocasión consiguió sumar los apoyos de todos los sectores adversos al *petismo* y de un espectro amplio de ciudadanos hartos de la inflación. Desde este contundente triunfo Cardoso fue capaz de construir una amplia alianza política en el Congreso —que incluyó al PMDB—, donde nuevamente el PT quedó como única fuerza opositora.

El Congreso, que había reducido el mandato a cuatro años, aprobó en 1997 una reforma que permitía la reelección presidencial por un segundo mandato. Así las elecciones de 1998 reeditaron en ciertos aspectos las de 1994: se polarizó la campaña entre las candidaturas de Cardoso y Lula, y el tema central continuó siendo la política económica y social. Pero se profundizó la inequidad en los recursos de campaña debido a que en esta ocasión Cardoso disponía del aparato del Estado.

A pesar de que la popularidad de Cardoso estaba en sus índices más bajos y de que los indicadores económicos eran cada vez más negativos, su candidatura fue capaz de construir-

se como una opción experimentada para lidiar con la crisis económica. La candidatura de Lula, apoyada por primera vez por el viejo *trabalismo* representado por el PDT y líder histórico Leonel Brizola, creció en términos porcentuales, pero se mantuvo en el mismo rango de votantes. La apuesta por la continuidad se impuso.

Sin embargo, la posición crítica del PT hacia la política económica de Cardoso se convirtió en un bono político cuando, pasadas las elecciones de 1998, el Real se devaluó debido a las propias contradicciones del plan diseñado en 1993.

La coyuntura electoral de 2002 fue propicia para que el electorado de manera mayoritaria viera en la elección una manera de ajustar cuentas con las reformas neoliberales de Fernando Henrique Cardoso y buscar una transformación de las políticas económicas y sociales. El PT, adversario histórico de la alianza política que apoyaba a Cardoso, cosechó este nuevo estado de ánimo social: Lula da Silva llegó a la presidencia al derrotar al candidato *tucano* en la segunda vuelta.

¿Qué significó el triunfo de Lula en este largo proceso de contiendas por renegociación del pacto de dominación? Pienso que sería un error interpretar que Lula ganó únicamente porque se oponía a Cardoso y a la alianza neoliberal, pues este papel lo había jugado con antelación. Lula logró en esta ocasión ganar porque habiéndose diferenciado del grupo en el poder se presentó como una opción capaz de encabezar una alianza que integrara a los sectores industriales, a la clase media y a los sectores populares, y que era capaz de gestionar el pacto de dominación en nuevos términos. El pacto continuó siendo capitalista y democrático-representativo —no se planteó una transformación socialista, ni empujaba reformas de democracia participativa—, pero consiguió conformar una coalición encabezada por el trabajo, no por el capital, y por un sector de clase antes excluido de la investidura de mando.

De igual modo, es errado pensar que las elecciones de 2002 estuvieron exentas de presiones y confrontación, y que la ver-

sión moderada de Lula gozaba del beneplácito de sus históricos contrincantes. La fuerza del voto popular obligó a estos poderosos actores a pactar con un actor que no era confiable, que no era “de los suyos”. Los grupos financieros y las élites económicas presionaron con sus propios recursos: en la medida en que Lula subía en las encuestas el real se devaluaba, y la amenaza constante de migración de capitales se acrecentaba.<sup>22</sup> El petista por tanto se vio obligado a reaccionar ante la situación, reconociendo que la crisis económica le dejaba a su posible gobierno un estrecho margen de maniobra en el corto plazo para redefinir la política económica, y que, por tanto, aceptaría los términos marcados por los compromisos firmados con los organismos internacionales. Esta postura tuvo su correlato en un diseño de campaña que propagaba una imagen de candidato positiva, responsable y moderada.

El slogan “sin miedo a la esperanza” usado en la elección de 2002 retrata muy bien la potencia y el límite del triunfo de Lula: propiciar un cambio sin ruptura en el pacto de dominación. Las dos campañas presidenciales que siguieron al triunfo electoral de 2002 fueron ganadas por Lula (2006) y después por Dilma Rousseff (2010) cómodamente en la segunda vuelta electoral frente a candidatos del PSDB, que, tras la salida de Cardoso, no ha logrado encontrar un liderazgo fuerte. La estructura del conflicto continuó con la variante de que la hegemonía petista se impuso ante una desgastada coalición de actores de centroderecha. Sin embargo, el proceso electoral del 2014, donde Rousseff consiguió la reelección por un ligero margen, mostró que la gestión política del “cambio sin ruptura” tiene costos

<sup>22</sup> En agosto de 2002, dos meses antes de las elecciones, el real acumulaba una devaluación de 30%, la inflación había subido a 2% y las calificaciones internacionales de la deuda pública y del riesgo del país se precipitaron. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso ante la situación de emergencia pidió un préstamo para estabilizar la situación financiera. El Fondo Monetario Internacional (FMI) abrió una línea de crédito de 30 mil millones de dólares a 15 años a condición de que Brasil mantuviera un superávit de menos de 3.75%.



políticos altos: por un lado, la continuidad de la estructura de dominación alienta a los actores funcionales, así el PSDB y el PMDB lograron mantener su poder y fortalecerlo; por otro, las expectativas de transformación no atendidas propiciaron el surgimiento de nuevas oleadas de protesta y el nacimiento de nuevos actores políticos que le disputan al PT la conducción del cambio social.

Resulta indudable que el PT es un actor central de la Nova República y del orden constitucional nacido en 1988. Primero como opositor (1989, 1994, 1998 y 2002) y después como partido de gobierno (2006, 2010 y 2014), su presencia contribuyó al mismo tiempo a transformar, consolidar y legitimar el nuevo orden político, y en ese contexto de relaciones desiguales consiguió disputar la conducción del pacto social renegociando las condiciones de distribución de la riqueza y del acceso al poder en Brasil. Sin embargo, no consiguió, pese a la importante movilización que lo acompañó, reformar la estructura clientelar, corporativa y en cierta medida patrimonial de buena parte de la política brasileña. Y no sólo eso, pues en el mediano plazo, él mismo fue incorporando las pautas tradicionales de comportamiento político. Poco a poco y en un proceso no exento de novedades, es innegable que en el PT existen fuertes tendencias hacia la separación de sus bases, y un claro proceso de profesionalización de sus cuadros políticos, así como la moderación de su programa político y el cambio en la red de sus alianzas.

Así, paradójicamente, con las oportunidades y los recursos políticos que brinda el control del gobierno nacional se visibilizaron y estrecharon los márgenes de maniobra de su talante opositor y reformador. El apoyo del partido a la mayoría parlamentaria que reformó el sistema de pensiones de la burocracia propició la primera fractura importante dentro del PT en 20 años. El grupo disidente abandonó el partido denunciando la traición a sus históricos principios de política sindical, y formó a mediados de 2004 el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) en busca de constituirse como la oposición de izquierda al go-

bierno de Lula y al PT. Heloisa Helena fue candidata a la presidencia por una coalición de izquierda (PSOL, PSTU Y PSDOB) en las elecciones de 2006, siendo la primera mujer en obtener una candidatura. Los votos emitidos para el PSOL (6.85%), si bien no significaron un riesgo a la mayoría petista, tienen el significado de abrir por primera vez desde la fundación del PT un flanco político a la izquierda de la organización.

Los gobiernos petistas no se han sostenido únicamente debido al éxito de sus políticas sociales y al carisma de Lula; su política se sostiene ante todo en una coalición interpartidaria que, en un sistema multipartidista y fragmentario como el de Brasil, sólo se mantiene a costa de una constante negociación en el Congreso y en los gobiernos estatales y locales con altos costos en la identidad y el programa del PT. Sin embargo, la dirigencia partidaria estuvo dispuesta a pagar una factura política aún más alta por llegar y mantenerse en el gobierno. En 2005 el PT enfrentó una profunda crisis; el expresidente del partido y jefe de la oficina de la presidencia José Dirceu, hombre fuerte del gobierno y del partido, y artífice junto con Lula de buena parte de las decisiones estratégicas del PT desde los noventa, fue acusado y posteriormente declarado responsable de urdir una red de sobornos a diputados opositores para garantizar el apoyo a las medidas del gobierno de Lula. La red de sobornos y corrupción se extendía a la recolección de fondos para la campaña presidencial de 2002. El escándalo, ampliamente difundido en la prensa brasileña como *mensalão*, y juzgado en la corte nacional, tuvo un impacto profundo en la imagen pública del PT, y contribuyó a deslavar su talante opositor y alternativo.

Para las elecciones de 2010, el PT debió, por primera vez en su historia, buscar a un candidato presidencial distinto a Lula en la paradójica situación de, por un lado, controlar el gobierno nacional y tener un presidente con altos índices de popularidad, y por otro, enfrentar una crisis de desprestigio y una ausencia de liderazgos emergentes. La candidatura de Dilma Rousseff, proveniente de las filas del *trabalhista* PDT y afiliada al PT a

partir de su participación en el gabinete de Lula, primero como secretaria de Energía y después, tras los escándalos, como jefa de la oficina de la Presidencia, es más una candidatura propia de una coalición de gobierno que una candidatura de partido. Pero tal vez el signo característico de esta nueva situación fue la ratificación formal de la alianza del PT con el PMDB. Considerando que el inicio de la historia petista justamente partió de su diferenciación con este partido, cierra una especie de ciclo político, y muestra cómo la salida ante la crisis entre cambio/continuidad se da por la vía de la continuidad.

En descarga de su propia responsabilidad, o tal vez previendo la crisis que el sistema político en su conjunto podría enfrentar, el gobierno petista puso en la mesa la necesidad de una reforma política profunda. En la coyuntura de 2010 la sospecha de que esta reforma pudiera abrir la puerta a una tercera reelección de Lula propició las críticas de la oposición y fue cancelada. Ya en el gobierno, Dilma Rousseff propuso de nueva cuenta la necesidad de la reforma política sin encontrar eco en el Congreso, y de hecho a las oleadas de movilizaciones populares y juveniles en Brasil —primero en el marco de la Copa Confederaciones en 2013 y un año después durante el Mundial de Fútbol en 2014—<sup>23</sup> Rousseff respondió con la propuesta de un plebiscito para conformar un constituyente que reformara exclusivamente el sistema político. La mayoría parlamentaria se negó a dar cursos a la propuesta, y, curiosamente, ésta tampoco tuvo eco en el movimiento social emergente que, en función de

<sup>23</sup> La ola gigante de protestas que sacudió al país en la Copa Confederaciones tuvo como su primer reclamo el aumento de las tarifas de autobús, pero a medida que la ola creció incorporó una amplia gama de demandas contra los gastos en estadios e inversiones millonarias para la realización de la Copa FIFA Confederaciones 2013, la Copa Mundial de Fútbol de 2014, y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro 2016, la corrupción o la mala calidad de la educación y la salud. El descontento popular por los US \$11 000 millones invertidos en el Mundial y la movilización alrededor del eslogan de “No va a haber Copa” tuvieron una notoria presencia mediática en Brasil y en el resto del mundo, pero finalmente no lograron la masividad esperada.

su profunda crítica y desilusión ante el estado de las instituciones políticas, tiene mayoritariamente una retórica extrasistema.

La fuerte oleada de movilizaciones de 2013-2014 tiene la particularidad de ser la primera en 30 años en no estar liderada por el PT. Más aún, es sintomático que buena parte de los reclamos sean justamente en contra del gobierno petista y del sistema político en su conjunto. Las formas de la protesta, su discurso antisistémico, particularmente crítico del camino electoral y de los partidos, muestran la constitución de un nuevo tipo de actor que en su lógica contenciosa busca diferenciarse del nuevo *statu quo*. Las protestas pueden ser leídas como un claro síntoma de descontento ante el pacto político surgido en 1985-1988, y que, con reformas, estabilizó los gobiernos del PT a partir de 2002.

Las elecciones de 2014 abrieron una interesante coyuntura que puso en juego la continuidad del acuerdo social que encabeza el PT. Por un lado, se reconfiguró la alianza conservadora encabezada por Aécio Neves (PSDB), nieto del líder de la “transición pactada” Tancredo Neves, y por otro, se constituyó la candidatura de Marina Silva,<sup>24</sup> expetista y evangélica, que buscaba presentarse como *outsider* y desafiar a la clase política instituida. Esta estructura del conflicto desplazó al PT del centro político, por primera vez en su historia. Sin embargo, hacia el final de las campañas los aparatos organizativos y las identidades políticas más arraigadas se impusieron, y, por sexta vez consecutiva, llegaron a la segunda vuelta las candidaturas del PT y del PSDB. El apretado triunfo de Dilma con apenas 51.64 % de los votos, aun con el apoyo abierto del PMDB, habla de la

<sup>24</sup> Marina Silva fue militante petista por más de 20 años; fue secretaria de Medio Ambiente en el gobierno de Lula. Salió del partido y del gobierno y se presentó en las elecciones de 2010 como abanderada del Partido Verde, con el que obtuvo 8% de los votos. Intentó formar un partido propio, y al no conseguirlo aceptó la candidatura a la vicepresidencia por el Partido Socialista Brasileño (PSB), pero con la muerte del candidato a la presidencia Eduardo Campos en un accidente aéreo, asumió la candidatura por ese partido. Silva se presenta a sí misma como activista ecológica y miembro del poderoso movimiento pentecostal.

crisis de representación del PT y del quiebre de la amplia coalición popular que había impulsado los cambios democráticos en Brasil.

La crisis política se agudizó con la divulgación del particularmente deshonroso desfalco de los gobiernos petistas a Petrobras a escasos meses del segundo gobierno de Dilma. La operación Lava Jato da cuenta de la más grande red de corrupción conocida e investigada en la historia brasileña. De acuerdo con las investigaciones, José Dirceu, el influyente hombre fuerte del PT y del gobierno de Lula, encabezó una red de corrupción que articuló a altos funcionarios del gobierno y del PT, y que incluso pueden involucrar a Rousseff, quien fuera en esos años ministra de Energía, o al propio Lula da Silva con las principales constructoras de Brasil para formar un cártel que manipuló las licitaciones y contratos de Petrobras, de donde derivaban sobrepresos y sobornos que afectaron a la empresa por al menos unos 6 200 millones de reales (unos 2 000 millones de dólares), pero la cifra puede seguir subiendo.

Las detenciones de poderosos empresarios y políticos acusados de corrupción es un hito en la historia brasileña, e incluso en la latinoamericana. Pese al efecto desestabilizador en la sociedad brasileña que se moviliza en favor y en contra de un posible recurso de destitución de la presidenta Rousseff, el proceso es claramente “un dialogo en curso” cuyos efectos en la reestructuración del pacto de dominación no pueden anticiparse.

Lo claro es que el escándalo propició la ruptura de la alianza entre el PT y el PMDB, dejando al gobierno sin una mayoría cómoda en el parlamento, y reconstituyó la coalición PMDB-PSDB que gobernó durante los años noventa. Lo que aún no sabemos es la significación política que esta vieja oposición asumirá en este nuevo contexto histórico. Es plausible advertir que un ciclo de luchas para reformar el pacto de dominación se está cerrando en Brasil, y con él se transformará el papel de sus actores políticos y la significación de sus actos.

## EL PT Y LA LUCHA CONTRA EL NEOLIBERALISMO EN BRASIL

Al inicio de la década de los ochenta, el milagro económico brasileño<sup>25</sup> había terminado, y el crecimiento había dado paso a la crisis económica que para 1983 daba signos claros de volverse inmanejable. La política económica de los militares dejó a los brasileños una enorme deuda externa que se convirtió en factor estructural de presión de la economía del país, provocando una considerable dependencia del capital internacional y de la consabida aplicación de los programas de ajuste.<sup>26</sup>

La crisis económica que se expresó en altas tasas de inflación se intentó controlar bajo criterios de ortodoxia monetarista que propiciaron una política salarial aún más restrictiva. Entre 1977 y 1980 el salario mínimo se reajustó en 203%, mientras que los alimentos aumentaban en 428%, hecho que provocó, según las estadísticas gubernamentales, que 70% de la población estuviera desnutrido (Moreira-Alves, 1989: 293). Cuando la inflación llegó al récord de 235% en 1985, la presión económica se convirtió en una crisis política para el primer gobierno civil.

El Ministerio del Trabajo calculó que más de seis millones de trabajadores participaron en huelgas en los primeros 11 meses de 1985. De éstas, 60% fue liderado por la CUT, y 40% recibió algún apoyo de esta central obrera (Keck, 1991: 205).

<sup>25</sup> Entre 1962 y 1967, el crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) había sido en promedio de 3.7% (3.9% industria y 4% agricultura), y para 1973, en pleno "milagro", el crecimiento registrado fue de 14% (15.8% industria y 3.5% agricultura) (Altemani de Oliveira, 2005: 141). Sin embargo, este crecimiento no significó redistribución, muy por el contrario: "el 80% de los brasileños con menos ingresos recibieron el 27.5% del producto nacional bruto en 1970, mientras que en 1960 les correspondía el 35%; entre tanto, el sector más rico (5%) aumentó su participación en el mismo periodo del 34% al 50%" (Schilling, 1978: 47).

<sup>26</sup> En 1968, el endeudamiento de Brasil era de US \$3861 millones; para 1979 había crecido a US \$49904 millones. Después de las elecciones de 1982, el gobierno militar inició negociaciones con el FMI firmando, a inicios de 1983, su primera carta de intención. Para 1984, el gobierno firmaba su quinta carta de intención.

Como respuesta a estas presiones políticas, a la inestabilidad económica y al creciente malestar público se introdujo el Plan Cruzado el 28 de febrero de 1986, un heterodoxo plan de choque que “congeló” de manera ficticia los precios de los bienes de consumo. Los efectos del plan hicieron crecer la popularidad del gobierno justo antes de las elecciones que elegían a los representantes en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, pasadas las elecciones el gobierno intentó remediar la situación con el lanzamiento del antipopular Cruzado II, que indexó los precios a la inflación. En 1987, el Plan Cruzado II fue sustituido por el Plan Bresser, que fracasó también en controlar la inflación.

No obstante, el hecho de que el tema económico tuviera tanta relevancia en el contexto político de formación del PT, éste no elaboró de manera temprana propuestas alternativas de solución a la crisis económica. Por ello, cuando Cardoso propuso el Plan Real de control de la inflación, el PT fue incapaz de construir una política que respondiera al reto hiperinflacionario, y únicamente pudo señalar críticas y la inconsistencia del Plan.

La coalición popular articulada alrededor del PT, la CUT y el MST, pese a que logró integrar derechos sociales en el texto constitucional, no consiguió convertirlos en políticas públicas —el caso más evidente es la ausencia de reparto agrario—. De igual modo, la fuerza de la movilización no logró impedir, pese a las resistencias, que entre 1994 y 2001, bajo los gobiernos de Cardoso, se privatizaran las empresas públicas, incluida la poderosa Petrobras, el sistema de pensiones y buena parte de los servicios de salud y educación.

Los dos gobiernos del PSDB (1995-2002) estabilizaron la economía, pero contribuyeron a incrementar la concentración del ingreso y el endeudamiento. EL PT fue el único actor que se opuso al Plan Real de Cardoso —pagando un alto costo político—, y continuó apoyando sistemáticamente las movilizaciones de los sindicatos afectados por la política privatizadora, así

como denunciando activamente el saqueo que significaba el pago de la deuda externa.<sup>27</sup>

En este contexto de crisis se registró la última y significativa embestida del PT como partido opositor en contra de las políticas neoliberales. Junto con el MST y una amplia red de movimientos y organizaciones, impulsó una campaña en contra de la anexión de Brasil al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), y promovieron la realización de un referéndum informal en 2002 en el cual 95% de los 11 millones de brasileños que votaron se manifestaron en contra del ALCA.

A inicios de 1999 era claro que la política económica del gobierno había creado condiciones de fragilidad externa y vulnerabilidad financiera para el país, al tiempo que había deteriorado las condiciones de vida de la población. Un nuevo periodo de inestabilidad económica sobrevino, y la estabilidad del real se desplomó. En este contexto se gestó una nueva oleada de movilizaciones por demandas económicas y sociales, destacándose en este episodio la escalada en la confrontación del gobierno con el MST.<sup>28</sup>

En términos económicos los dos periodos de gobierno de Lula, y en cierta medida también el primer gobierno de Dilma Rousseff, estuvieron marcados por la tensión de la continuidad neoliberal y la innovación política que permitiera hacer viable

<sup>27</sup> La deuda externa que en 1993 era de 145.7 millones de dólares se elevó a 229.3 millones de dólares en 1999. En respuesta, en 1999 inició una intensa campaña de movilización en favor de la constitución de un Tribunal de la Deuda, que propugnaba por la cancelación del endeudamiento del país por no haber sido solicitado por gobiernos democráticos y no haber beneficiado al pueblo. En septiembre de 2000 participó en la organización del Plebiscito Nacional de la Deuda Externa, en la que votaron seis millones de brasileños que rechazaban el endeudamiento y las políticas que imponía el FMI.

<sup>28</sup> Con su política de toma de tierras, el MST había beneficiado a más de 350 mil familias y contaba con miles más organizadas en campamentos dispuestas a movilizarse. La respuesta del gobierno ante la histórica demanda de reparto agrario fue de la displicencia a la represión. Durante los ocho años de gobierno de Cardoso, 278 trabajadores sin-tierra y líderes sindicales agrarios fueron asesinados (Comisión Pastoral de la Tierra, 2006), y estos hechos de violencia política aumentaron la estructura de confrontación entre el gobierno de Cardoso y el bloque social.



el pacto social que buscaban articular. Es notoria la continuidad en las políticas macroeconómicas —manejo de deuda, superávit y tipo de cambio—, que se articularon con políticas de fomento al desarrollo, por ejemplo, con el fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y el impulso a proyectos de financiamiento de infraestructura e industria en Brasil, pero también en sus socios en la región. En el mismo sentido, la activa presencia de Brasil en el Mercosur dotó a la región de un dinamismo creciente, y permitió que los gobiernos petistas tuvieran la fuerza para disputar, con una agenda diplomática muy activa, un lugar privilegiado en el escenario internacional, y desde ahí establecer nuevas alianzas comerciales y políticas. Por último, uno de los elementos característicos de los gobiernos petistas es la fuerte inversión en programas sociales focalizados a los sectores más pobres de la sociedad —Fome Zero y Bolsa Familia— que lograron sacar de la pobreza a 30 millones de brasileños, dato no menor pese a los límites de las políticas asistencialistas.

La conformación de este pacto neodesarrollista en Brasil (Rodríguez Mora, 2009) es aún inestable, pues no ha logrado afianzar la base social que lo sostiene. La renegociación del pacto con la hegemonía petista se intensifica debido a la conjunción de una crisis en la legitimidad del gobierno, que es cuestionada desde abajo, pero gestionada y alentada desde las fuerzas tradicionales de poder en Brasil en un contexto de descenso en el ritmo de crecimiento económico. Pese a sus límites, en el contexto internacional y en el marco del programa político de los sectores históricamente privilegiados en Brasil, el pacto impulsado por el PT tiene aún un aire contrahegemónico que tal vez, y sólo en la perspectiva de nuevas contiendas de los sectores subalternos, pueda afianzarse. Sin embargo, la caída en los precios de las *comodities*, sumada a la crisis de confianza generada por los escándalos de corrupción, conforma un contexto adverso al despliegue de políticas económicas posneoliberales. Por tanto, la posibilidad de un reajuste o de la profundización

de políticas neodesarrollistas dependerá de los efectos que tenga la presencia o la ausencia de la movilización de los sectores subalternos. Del resultado de estas disputas también dependerá la nueva significación del Partido dos Trabalhadores.

#### REFLEXIONES FINALES

El PT es sin duda una de las grandes novedades de la historia política latinoamericana del siglo xx. Reconstruir su trayectoria como ángulo para evaluar el proceso de cambio del pacto de dominación en Brasil o, para decirlo con Gramsci, de las luchas por la hegemonía, exige hoy más que nunca renunciar a una mirada teleológica —y sustancialista que lea los procesos— de cambio en función de su crisis actual. Existe una tentación enorme para construir narrativas que, más que explicar la discontinuidad de su significación política y los ambivalentes impactos en el proceso de democratización en Brasil, se conviertan en relatos, los cuales al exculpar o fustigar al partido, justifican el resultado, como si éste hubiera estado determinado de antemano.

La reconstrucción relacional de la trayectoria política del PT, por el contrario, muestra que existe una plena interdependencia entre la lógica de la contienda y la conformación de los actores que participan en ella: sólo es posible comprender la significación histórica del PT en el marco de la estructura de conflictos *en* la que surgió y se desarrolló —no *de* la que surgió—, al tiempo en que resulta imposible reconstruir la forma específica en que se transformaron las relaciones de dominación en Brasil sin su activa presencia, sin obviar que, a su vez, los cambios en las correlaciones de fuerza resultados de las luchas afectaron su propio papel en la contienda.

La reconstrucción de la trayectoria del PT resulta un caso de estudio interesante, pues permite ilustrar algunos de los problemas clásicos alrededor de las transformaciones sociales y de

los agentes capaces de impulsarlas. En primera instancia, nos permite tomar una postura relacional sobre el viejo debate sobre la existencia/necesidad del sujeto histórico, es decir, sobre el problema más amplio de la constitución de los actores políticos. Desde una lógica relacional que incorpora la perspectiva de la agencia, se puede construir una narrativa donde ni el PT ni ningún otro actor político pueden ser tratados como necesarios: no tenían el deber de existir, ni se esperaba su llegada. Otro actor pudo haber tomado su papel en el conflicto, o incluso el propio conflicto pudo haberse desarrollado sin que diera pie a la constitución de una voluntad colectiva organizada. Es claro, por ejemplo, que los miembros del *novo* sindicalismo, núcleo fundador del partido, pudieron haber tomado la decisión, planteada y discutida en su momento, de sumarse al PMDB o de restringir su acción a la vía sindical.<sup>29</sup>

Por otra parte, está la cuestión de la relación entre la capacidad política —la voluntad— y el contexto como trama de correlaciones que delimita o posibilita dicha voluntad, cuestión que a mi entender rebasa, aunque no excluye, el tema de las oportunidades políticas. Siguiendo el ejemplo anterior, la decisión de formar un partido y lograr organizarlo y hegemonizarlo *pudo* ser tomada sólo en el contexto de la reforma electoral de 1979 —claro ejemplo de oportunidad política—, que al ser diseñada para dividir al voto opositor que estaba catalizando el PMDB, abrió la puerta para que (¿quién podría adivinarlo?) surgiera el partido que lograría un hecho inédito: aglutinar una amplia coalición popular durante siete elecciones consecutivas.

La interpretación compleja estriba en reconocer que “la oportunidad” no viene dada por una estructura, sino que es

<sup>29</sup> De igual modo, considero que el carácter de clase del PT no predetermina su carácter político. Nuevamente hay elementos asociados a la agencia, a la voluntad y a la dimensión volitiva e imaginativa que influyen en la definición de su papel en el conflicto. El efecto de los valores asociados a una política de base, democrática y participativa no estaba asociado a priori a su carácter obrero; al contrario, fue en elemento “externo” al mundo del trabajo, las CEB, lo que modificó su cultura política.

también producto de la agencia, en este caso del gobierno militar. Del mismo modo, la construcción del PT no es derivación de la reforma electoral, sino producto de la acción de miles de militantes que se movilizaron en relación con el gobierno militar. En otras palabras, la voluntad política es definitiva en la constitución del actor, pero adquiere su sentido y potencia de la red de relaciones y recursos que moviliza y que están disponibles sólo en determinadas circunstancias, las cuales son construidas en tanto oportunidades. Si seguimos esta metodología, será posible reconocer ciertas coyunturas como puntos de giro de las contiendas.

La tercera cuestión relativa a los actores políticos es su carácter colectivo, o en términos más precisos, su carácter organizacional. En este trabajo he tratado al PT como actor, asumiéndolo como una configuración de relaciones estables en el tiempo, debido a su carácter de organización. Ello permitió mantener la reflexión en un nivel analítico *mezzo*, que tiene la virtud de permitir el análisis de la dinámica “externa” al partido, en este caso las contiendas para reformar el pacto de dominación, pero tiene el déficit de no recuperar el dinamismo “interno” de la vida partidaria. En otros trabajos (Rodríguez Mora, 2003; 2010) he reconstruido esta historia organizacional con detalle. Sin embargo, la reducción analítica que permite el nivel de la organización puede compensarse si se evita asumir una noción homogénea y unívoca de la organización y sus miembros, y se parte del supuesto de la potencialidad de los conflictos internos, y de considerar que la estabilidad de la organización es más un resultado de las interacciones que un supuesto de las mismas. Así, aunque en este trabajo no haya profundizado en el tema organizacional, me ha parecido relevante caracterizar particularmente la pluralidad de actores que participan dentro del partido, y la presencia de rupturas internas entre ellos.

En términos metodológicos, una mirada relacional sobre la contienda y la lucha política contribuye a no tratar a los actores

políticos como sujetos terminados y unívocos, y a evadir la tentación de dotar de un sentido invariable o determinado a sus acciones. Así, es claro que ni para sus militantes ni para sus dirigentes y sus adversarios, el PT haya significado lo mismo en el curso de 30 años. Aquí, no me refiero únicamente a su paso de partido de oposición a partido de gobierno (aunque esto no es menor considerando la cantidad de transacciones políticas que conlleva), sino al papel que en una u otra circunstancia jugó el partido. En este mismo sentido, considero que las definiciones estratégicas que constituyeron la identidad del partido, por ejemplo, su diferenciación con el PMDB, se resignifican en una nueva situación como la del ejercicio del gobierno nacional. En tal caso, la alianza con el PMDB puede ser vista no sólo como factible sino como deseable y necesaria. ¿Hasta qué punto esta variación estratégica debe ser pensada como una traición a la identidad del partido? O, alternativamente, ¿debe comprenderse como un síntoma de desarrollo y maduración política de dicho partido? Posiblemente no existan explicaciones que permitan escoger entre estas dos posturas. En la elaboración de la narrativa del proceso histórico concreto en el que se desplegaron estas estrategias, fue mi intención interpretarlas como resultantes, por un lado, de la voluntad política (independientemente de su eficacia), pero también como síntomas de las contradicciones y las contingencias que entraña cualquier curso de acción.

De modo similar, me parece importante recalcar que en la contienda política —en este caso, en las campañas electorales— los recursos no predeterminan los resultados, a pesar de ser desigualmente distribuidos entre los contendientes, porque pueden ser exitosamente movilizados tanto por un lado como por el otro, de acuerdo a la dinámica emergente del conflicto político. Si no existiera esta capacidad creadora de la acción política que se expresa en la capacidad de inventar organización, proyectos y nuevos recursos, sería difícil comprender por qué actores subalternos con recursos escasos son capaces, en determinadas condiciones, de disputar con eficacia la hegemonía a actores mejor posicionados

en la estructura de poder.<sup>30</sup> La campaña petista de 1989, e incluso la de 2002, muestra que es posible remontar condiciones inequitativas en la contienda haciendo uso de recursos políticos sustentados en la movilización de la organización desde el descontento y una idea de futuro o, dicho en otros términos, desde la esperanza.

Otro elemento prioritario en la reconstrucción de procesos contenciosos supone no reificar los resultados políticos al tratarlos como esperables, a fin de evitar reconstrucciones lineales de los procesos políticos y relativizar las nociones de victorias y derrotas. Considero que aun en el caso de las contiendas electorales, donde el conteo de votos y la asunción de posiciones de gobierno permite tener elementos concretos para decir quién ganó y quién perdió, debe problematizarse la significación política de dichos “resultados”. Un buen ejemplo es la contienda electoral de 1989. En ésta queda claro que ganar y perder no puede reducirse a resultados electorales, pues la experiencia política, incluso la de la derrota, puede convertirse en fuente de lógicas de la imposibilidad o de la posibilidad que cierran o abren horizontes de acción. Al perder la elección ante Collor en 1989, el PT estuvo en condiciones de repensar cómo ganar la presidencia, entendida como un objetivo factible. El repertorio de acción que el PT impulsó en la campaña de 2002 no es producto únicamente de la mercadotecnia, sino además de una experiencia política como insumo para la acción, por ejemplo, su capacidad para remontar el discurso del miedo. De igual modo, en este recuento no es evidente cuáles eventos deben ser incorporados como detonadores de los procesos de democratización: los acuerdos políticos entre las élites o las confrontaciones en las calles. Como resulta claro en la narrativa, la democratización del pacto de dominación en Brasil no es un devenir autopropulsado de fases históricas, sino un resultado contingente de conflictos articulados e impulsados por trans-acciones entre diversos actores.

<sup>30</sup> Sobre esta capacidad creativa en la agencia, véase Sewell (1992).

Pensar desde la contienda exige mirar actores políticos y pensar el tiempo del conflicto como coyuntura abierta. Si bien las estructuras de desigualdad social y política se muestran como factores sustantivos en la lógica de los conflictos y en la distribución de los recursos de cada contendiente, la perspectiva dinámica exige incorporar la capacidad de agencia de estos actores, es decir, su capacidad de imaginar opciones estratégicas que se sobrepongan a lo dado, convirtiéndose de este modo en verdaderos actores políticos en la medida en que son capaces de inventar cursos de acción. Al respecto, es también necesario reconocer que esta capacidad inventiva se ve contrarrestada con tendencias hacia la adaptación y la normalización de los proyectos y las prácticas políticas. Las estructuras de dominación que se reproducen en las formas hegemónicas de hacer y pensar son un factor que debe ser remontado particularmente por los actores políticos orientados al cambio. En el caso del PT, la moderación del programa, la autonomización de los dirigentes de sus bases y la incorporación de prácticas políticas corruptas pueden ser vistas como un *mecanismo* de domesticación política.

Con respecto a la utilidad teórica del pacto de dominación, pienso que un ejemplo nítido de esta dinámica de renegociación y cambio puede observarse en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución de 1988. En buena medida, si bien estos pactos constitucionales relegan una correlación de fuerza históricamente determinada, es también cierto que la forma específica en que se realizan los acuerdos legislativos puntuales es producto de trans-acciones en las cuales actores situados en una minoría legislativa, como en el caso de la bancada petista, son capaces de movilizar recursos —algunos de ellos extralegislativos— para negociar los resultados. En la negociación del pacto constitucional, en tanto acuerdo fundante, los actores contestatarios pueden movilizar en su favor la necesidad de que el pacto sea visto como legítimo. De igual modo, es notorio cómo en determinadas circunstancias las trans-acciones

políticas entre actores con diversos intereses pueden derivar en acuerdos que legalmente abren la oportunidad para la consecución de reformas con la pretensión de ser vetadas en su ejecución como políticas públicas. Es el caso de la disputa por la reforma agraria; el bloque encabezado por el PT consiguió incorporar en la letra de la Constitución la posibilidad de la reforma agraria y la expropiación de tierras, lo cual significa un triunfo histórico. Sin embargo, la coalición oligárquica reestructurada alrededor del poderoso *agribusiness* ha vetado la ejecución de la misma, y no se vislumbra un cambio al respecto. En esta perspectiva, resulta interesante observar cómo las transformaciones en el ámbito económico requieren de procesos más complejos, pues las relaciones de propiedad están más enraizadas, y por lo tanto, requieren de un mayor volumen de movilización para transformarse: las movilizaciones obreras lograron renegociar sólo parcialmente las relaciones entre capital y trabajo en Brasil, del mismo modo en que no pudieron transformar la arraigada estructura de la tenencia de la tierra. Muy por el contrario, a pesar del triunfo petista y de las políticas sociales compensatorias, las tasas de acumulación y de concentración de la riqueza en los últimos años en Brasil anuncian que la histórica coalición dominante goza de buena salud, y consigue movilizar sus vastos recursos en su favor. La noción de pacto de dominación contribuye a relativizar tanto la dimensión y la velocidad de los cambios en las relaciones de desigualdad, que se encuentran enraizadas con distinto grado de profundidad en la sociedad.

En resumen, la reconstrucción de la trayectoria política del PT ligada analíticamente a la noción de pacto de dominación, y capturada metodológicamente a partir de los episodios de contienda, permitió reflexionar en términos teóricos a partir de un concepto de agencia ligada a su contexto. La trayectoria de las trans-acciones políticas que conformaron eso que llamamos el PT transformaron Brasil y el lugar que el pacto de dominación tiene para los sectores subalternos, al mismo tiempo que el



propio partido también se transformó. Lo que hoy, a luz de los escándalos de corrupción, signifique políticamente el PT no invalida lo que significó en otro momento. No existió necesidad histórica en la constitución de partido: lo que permitió su despliegue fue el entramado de relaciones conflictivas. Y tampoco existe ahora ninguna teleología que permita afirmar que “ya se sabía que el partido acabaría así”. Muy por el contrario, he tratado de mostrar que el PT no tenía por qué haberse constituido como lo hizo, ni tenía que haber crecido en esa forma, ni debía ganar la presidencia en 2002; pudo haberla ganado antes o nunca, y no tenía que corromperse como lo hizo. Su trayectoria; sus logros y fracasos políticos, y su pertinencia son resultado de trans-acciones contingentes en contextos de relaciones marcadas por la desigualdad, donde se disputó, en cada momento, lo que era posible disputar. La pertinencia de la mirada relacional en la comprensión de los fenómenos políticos radica precisamente en el hecho de que éstos no dependen de ninguna teoría de la historia, y que, por tanto, la fuerza de un actor, de una idea, o de una alternativa dependerán siempre del entramado de luchas que les da sentido.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbot, Andrew (1988). “Transcending General Linear Reality.” *Sociological Theory* 6: 169-186.
- Altemani de Oliveira, Henrique (2005). *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- Blondel, Jean (1978). *Political Parties*. Londres: Wilwood House.
- Bourdieu, Pierre (2001). *El campo político*. Bolivia: Plural.
- Brachet-Márquez, Viviane (2012). “Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad.” *Estudios Sociológicos* XXX (número extraordinario).
- (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_ (2006). "State Making and the Constitution of Social Order" ponencia presentada en el simposio "Power: Forms, Dynamics and Consequences" septiembre 22-24 en Tampere, Finlandia.
- Comisión Pastoral de la Tierra (2006). *Conflictos no campo Brasil*. Disponible en: <<http://www.cptnac.org.br>>.
- Corrigan, Philip (2002). "La formación del Estado." En Gilbert Joseph y Daniel Nugent (comps.). *Aspectos cotidianos de la conformación del Estado*. México: Era.
- Dagnino, Evelina (coord.) (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (1989). *Crisis y movimiento obrero en Brasil. Las huelgas metalúrgicas en 1978-1979*. México: IIS-UNAM.
- Easton, David (1973). *Enfoques en teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Emirbayer, Mustafa (2011) [1997]. "Manifiesto en pro de una sociología relacional." *Revista en Ciencias Sociales* 4.
- \_\_\_\_\_, y Ann Mische (1998). "What Is Agency?" *American Journal of Sociology* 103(4): 962-1023.
- Fernández, Florestán (1989, octubre-diciembre). "A solidaridade de classe a partir da Frente Brasil Popular." *Teoría & Debate* 8.
- Gilly, Adolfo, Gutiérrez, Raquel; Rhina Roux y Raquel Gutiérrez (2006). "América Latina: mutación epocal y mundos de la vida." En Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C03Gilly.pdf>>.
- Gramsci, Antonio (1985). *Antología*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Notas sobre Maquiavelo: sobre la política y el Estado moderno*. México: Juan Pablos.
- Hochstetler, Kathryn (2000). "Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy." En

- Peter Kingstone y Timothy Powel., *Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Joseph, Gilbert, y Daniel Nugent (comps.) (2002). *Aspectos cotidianos de la conformación del Estado*. México: Era.
- Katz, Richard S., y Peter Mair (2004). "El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos." *Zona Abierta* 108/109.
- Keck, Margaret (1986). *From Movement to Politics: The Formation of the Workers Party in Brazil* (tesis doctoral. Columbia University.
- \_\_\_\_\_ (1991). *A logica da diferença. O partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. Sao Paulo: Editora Atica.
- Knight, Alan (2002). "Armas y arcos en el paisaje revolucionario mexicano." En Gilbert Joseph y Daniel Nugent (comps.) *Aspectos cotidianos de la conformación del Estado*. México: Era.
- Marini, Ruy Mauro (1978). "Brasil: elecciones parlamentarias." *El Universal*.
- Mártinez, Mario y Roberto Salcedo (1999). Manual de campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral. México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer (ed. inglesa: [2001] *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Meneguello, Raquel (1989). *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Moreira-Alves, Maria Helena (1989). *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes.
- O'Donell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Pereyra, Carlos (1988, mayo-diciembre). "Gramsci: Estado y sociedad civil." *Cuadernos Políticos* 54/55:52-60.
- Petrini, Joao Carlo (1984). *CEB's: um novo sujeito popular*. Río de Janeiro: Paz e Terra.

- Ribeiro de Oliveira, Isabel (1987). *Trabalho e política. As origenes do partido dos trabalhadores*. Petropolis: Vozes.
- Rodríguez Mora (2003). "El modo petista de llegar a la presidencia." *Estudios Sociológicos* 21 (63).
- \_\_\_\_\_ (2009). "Las continuidades y las promesas de ruptura: una mirada histórica para evaluar el primer gobierno de Lula." En Nayar López y Lucio Oliver (coords.). *América Latina y el Caribe, una región en conflicto. Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*. México: Plaza y Valdés/FCPYS-UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Estrategias políticas, desafíos organizacionales y campañas presidenciales en democracias emergentes. Los casos del PT y del PRD* (mimeo). México: El Colegio de México.
- Sader, Eder (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. México: Alianza.
- Sewell, William H. Jr. (1992). "A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation," *American Journal of Sociology* 98(1): 1-29.
- Schilling, Paulo (1978). *El expansionismo brasileño*. Buenos Aires: El Cid.
- Stedile, Joao Pedro, y Bernardo Mançano Fernandes (1999). *Brava gente. A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Strom, Kaare, y Wolfgang C. Müller (1999). *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles, 1978, *From movilitation to revolution*. New York: University of Michigan.
- \_\_\_\_\_ (1995, mayo-agosto). "Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas". *Sociológica*, año 10, 28.
- \_\_\_\_\_, y Sidney Tarrow (2007). *Contentious Politics*. Boulder/Londres: Paradigm Publishers.

- Ware, Alan (1987). *Citizens, Parties and State: A reappraisal*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.



## IV. LA DIMENSIÓN COTIDIANA DE FORMACIÓN DEL ESTADO EN EL PACÍFICO COLOMBIANO

Marta Domínguez

### INTRODUCCIÓN

Han pasado ya 20 años desde que se publicó, en su versión en inglés, el texto de Gilbert Joseph y Daniel Nugent sobre formas cotidianas de formación del Estado (Joseph y Nugent, 1994). La compilación fue el resultado de una invitación a pensar “de manera diferente” uno de los eventos más densamente estudiados en América Latina: la Revolución mexicana. La novedad consistía en incorporar en el análisis, de manera simultánea, las manifestaciones locales de luchas populares y los procesos de formación del Estado moderno moldeado por la Revolución. El resultado fue una compilación de ensayos que proponían que la cultura popular y las luchas sociales no se podían entender sin hacer referencia a las contiendas por gobernar y por establecer un orden estatal. A su vez, “el orden estatal” no se podía comprender como algo producido e implementado “desde arriba”, sino como un ámbito de contienda moldeado por múltiples actores y sus luchas (Roseberry, 2002). Estudios posteriores que retomaron esta premisa metodológica de pensar la formación del Estado como un ámbito de contienda en la que participa una multiplicidad de actores han ilustrado cómo, al menos en América Latina, los procesos de formación del Estado han sido gestionados sobre todo a través de mecanismos políticos, que en muchas ocasiones se tornan violentos, pero que están sustentados en la interacción cotidiana y no sólo a

través de un sistema burocrático impersonal (Vélez, 2005; Agudo y Estrada, 2011; González, Bolívar y Vásquez, 2003).

La propuesta de investigar el Estado a escala local y cotidiana ha surgido como respuesta a la necesidad de pensarlo en términos relacionales, planteando que es a través de la interacción entre actores diversos que se da forma a órdenes estatales histórica y geográficamente específicos. Una perspectiva relacional implica evidentemente pensar que esos actores que moldean órdenes estatales —funcionarios, ciudadanos, activistas, académicos, entre otros— se constituyen como tal en el mismo proceso de conformación de estos órdenes, y por lo tanto el proceso también moldea a los actores de la contienda. Los grupos de ciudadanos que se organizan, como en el caso que veremos más adelante, los Afrodescendientes del Pacífico Colombiano, se consolidan como actores reconocibles tanto para el Estado como para la sociedad, en el proceso de demandar del Estado el respeto de los derechos especiales consignados en la constitución. En este sentido, la propuesta relacional que propone este capítulo retoma y profundiza sobre uno de los elementos centrales del “manifiesto relacional” de Mustafa Emirbayer, el cual plantea que en una perspectiva relacional las “unidades” que interactúan derivan su significado e identidad de las funciones cambiantes que despliegan en una relación. “Desde este punto de vista, que también calificaré como ‘relacional’, los propios términos o unidades involucradas en la trans-acción derivan sentido, significado e identidad de los papeles funcionales cambiantes que cada uno adopta en esa trans-acción” (Emirbayer, 1997: 287) (traducción mía). Esta perspectiva relacional para el estudio del Estado es entonces también una alternativa para pensar en éste como un actor unificado y central al cual se le pueden adjudicar características, intereses y procedimientos coherentes y, hasta cierto punto, esencias (Escalona, 2011: 390). Si los actores societales se consolidan en relación con el Estado, también los Estados se moldean en estas contiendas.



Quienes plantean pensar el Estado como proceso de formación relacional tienden a enfocarse metodológicamente en dimensiones locales y cotidianas de observación, argumentando que esto permite explorar las contiendas locales por el poder y las movilizaciones populares como elementos constitutivos del proceso de formación del Estado. En este capítulo argumentaré que si bien pensar el Estado en términos de sus procesos de formación ha sido un acierto sobre todo en el estudio de Estados latinoamericanos, existe un error fundamental en plantear que pensar el Estado como actor y dirigir la mirada al “centro” implica en sí una definición monolítica de éste, y una intención de descifrar “esencias”. El estudio de este proceso de formación del Estado requiere una mirada relacional, tanto a procesos de negociación del “orden” con actores societales (que pueden estar en las márgenes y periferias) como a la aplicación de tecnologías del orden que no están circunscritas a ámbitos locales, periféricos y marginales.<sup>1</sup> Tanto las formas de negociación como la administración tecnocrática combinan canales de comunicación y formas de acción —formales e informales— tanto en el centro como en las márgenes. Propondré que una clave importante para investigar procesos de formación del Estado está en la capacidad de observar y entender la interacción entre canales formales e informales de negociación, y la relación entre aspectos formales e informales de la aplicación de tecnologías del orden. Argumentaré también que esta interacción entre lo formal y lo informal se observa, de manera privilegiada, a escala cotidiana, pero que esta escala no implica exclusivamente una mirada a lo local y periférico. Aunque menos explorada

<sup>1</sup> Entendemos por tecnologías del orden los métodos y técnicas diseñados para mantener las formas de dominación y obediencia. En América Latina, sobre todo a partir de la primera mitad del siglo xx, éstas han estado dirigidas cada vez más al control de la vida cotidiana, el cuerpo, el espacio y las ideas, a través de mecanismos sutiles y sofisticados de seguimiento, vigilancia y clasificación, como el ordenamiento urbano, el uso sistemático de la información estadística, el diseño de procesos de clasificación y autoclasificación, la introducción de políticas de planificación familiar, el espionaje político, entre otros.

en América Latina, una mirada cotidiana a las formas como se relacionan funcionarios, activistas, académicos en oficinas de Estado, a cómo diseñan, aplican, incorporan y resisten diferentes actores los instrumentos de clasificación, vigilancia y control del Estado, es de gran importancia para comprender la formación de éste. En general, a lo que apunto en este capítulo es a una discusión sobre las implicaciones conceptuales y metodológicas de plantear la incorporación de la dimensión de observación cotidiana a la investigación sobre la formación del Estado, enfatizando la importancia de combinar diferentes escalas “locales” y “centrales”. En el camino, propondré también cerrar la brecha que parece abrirse entre la perspectiva de “formación cotidiana” y la perspectiva del “Estado como actor”.

El capítulo está dividido en dos partes. La primera plantea una discusión teórico-metodológica sobre lo que implica pensar el Estado como actor, como efecto y como proceso de formación. En una segunda parte ilustraré mi propuesta de privilegiar la dimensión cotidiana del Estado, tanto en el “centro” como en las “márgenes”, haciendo referencia a investigaciones recientes que he realizado sobre el proceso de titulación colectiva de tierras para comunidades negras en Colombia.

#### LOS POLOS DE LA DISCUSIÓN: EL ESTADO COMO ACTOR VS. EL ESTADO COMO “EFECTO”

En general, las propuestas para estudiar el Estado plantean combinaciones entre dos grandes tendencias conceptuales que resultan en objetos de estudio relativamente diferentes. Por un lado encontramos la propuesta de estudiar al Estado como un actor, enfocando la mirada sobre la manera en que las instituciones estatales se configuran históricamente, y cómo las burocracias operan para diseñar y ejecutar políticas públicas. Estas investigaciones ilustran cómo un entretrejo de intereses entran en el juego político para dar forma a “la política estatal”,

por lo cual son comunes las preguntas sobre la relación entre intereses estatales y los intereses de diferentes actores sociales (Scokpol, 1985). ¿Es la acción estatal simplemente un reflejo de los intereses dominantes en la sociedad, o puede el Estado actuar de manera relativamente autónoma? En general, se puede decir que estas investigaciones buscan comprender e historiar las relaciones entre Estado y sociedad, pero hasta cierto punto tienen concepciones previas bastante definidas de cada una de estas dos categorías (Estado y sociedad).

Del otro lado encontramos a quienes abogan por abandonar el estudio del Estado como un “objeto material” en favor del estudio de la “idea” del Estado (Abrams, 2006) y los efectos que esta “idea” tiene en la sociedad. Timothy Mitchell, por ejemplo, plantea que la “apariencia” de estructuras es una de las características más importantes del “efecto Estado”; no debemos entonces analizar el Estado como estructura, sino los poderosos efectos de sus prácticas (Mitchell, 1991). Lo que proponen los autores que abogan por el estudio del “efecto Estado” es que éste se constituye a través de “lenguajes” de gobernanza y de autoridad: más que mirar lo que hacen los funcionarios del Estado, la mirada debería estar dirigida a cómo se arraigan en la población los mitos sobre su poder a través de prácticas, rutinas y también imposiciones violentas (Stepputat, 2001; Bourdieu, 1999). Hasta cierto punto, este polo aparentemente opuesto, al rechazar tan tajantemente el análisis de las dimensiones materiales del Estado —las burocracias, los cuadros administrativos, la materialidad de las políticas sociales—, tiende a dejar la dicotomía Estado-sociedad relativamente intacta, centrándose en su “efecto”, el cual ha llegado a plantearse incluso como una dimensión “metafísica” (Abrams, 1977).

Si bien estos dos polos pueden parecer irreconciliables, el debate entre el Estado como actor y el Estado como efecto ha generado preguntas innovadoras, y la incursión en fuentes poco convencionales para el estudio de este tema en diferentes disciplinas de las ciencias sociales, especialmente la sociología,

la antropología y la historia.<sup>2</sup> Lo que surge, desde mi punto de vista, como más novedoso en este debate es la necesidad de plantear perspectivas que pongan en entredicho las dicotomías Estado-sociedad o Estado-comunidad, no con la intención de plantear su disolución, sino de proponer análisis relacionales que exploren la mutua configuración de lo que está de lado y parte de la dicotomía. Las perspectivas relacionales para el estudio del Estado han implicado una mirada a los procesos mediante los cuales se producen los lenguajes de gobernanza y de autoridad, obligándonos a ir más allá de la prosa del Estado y sus categorías, para ver cómo éste irrumpe en la vida cotidiana de los sujetos. No se trata entonces de desechar la materialidad del Estado para privilegiar el efecto del poder estatal en la sociedad, sino de desentrañar los actores, mecanismos y procesos que producen configuraciones diferentes de Estado y sociedad. Uno de los elementos más significativos de estas propuestas relacionales es que abren nuevas escalas (locales) y nuevos enfoques (etnográficos) para estudiar los procesos de formación del Estado. En breve, se invita a privilegiar escalas de observación donde las fronteras entre Estado y sociedad se desdibujan.

#### EL ESTADO Y SU INCURSIÓN EN LA VIDA COTIDIANA: NUEVAS ESCALAS DE OBSERVACIÓN DEL ESTADO

Las propuestas de mirar el Estado en el ámbito local a partir de su incursión en la vida cotidiana han surgido principalmente en el terreno de la historia social y la antropología política y la sociología, a partir de estudios temporal y espacialmente situa-

<sup>2</sup> Esto ha construido también algunos diálogos importantes entre disciplinas, sobre todo entre historia y antropología, cuyo ejemplo más claro puede ser el de estudios subalternos y poscoloniales, pero también entre sociología, historia y antropología, donde surgen debates muy interesantes en torno a las escalas de análisis y la combinación de fuentes etnográficas y de archivo para el estudio del Estado. Véase Agudo y Estrada (2011); Sharma y Gupta (2006); Shore y Whright (1997).

dos. Están desproporcionadamente representados los estudios rurales; las comunidades campesinas o indígenas mexicanas (Van der Haar, 2003; Nuijten, 2003; Rus, 1994), el campesinado en Egipto (Mitchell, 1988), las zonas rurales indígenas en Guatemala (Stepputat, 2001), los pequeños poblados del norte del Perú (Nugent, 1997), los campesinos de Malasia (Scott, 1985) y las comunidades negras rurales en el Pacífico colombiano (Martínez, 2011; Domínguez, 2009). La mayoría de estas investigaciones no partieron de preguntas sobre “el Estado” sino de interrogantes sobre formas de organización comunitaria, procesos identitarios, relaciones de poder locales y estrategias de resistencia. El Estado sin embargo irrumpe en el trabajo de campo, y en el proceso de “dejar hablar los datos” (Silva, 2007), desafiando definiciones que lo ubican “en la capital”, produciendo legislación y diseñando políticas desde ahí.<sup>3</sup> Se observa por ejemplo cómo el Estado juega un papel importante en la creación de las organizaciones comunitarias, incentivando que los ciudadanos se organicen de maneras particulares para tramitar los recursos del Estado, o cómo en algunos procesos de resistencia el Estado provee parte del lenguaje en cuyos términos los ciudadanos han versado sus luchas (Roseberry, 2002). Los procesos identitarios, de lucha, de reclamo de derechos, implican en todas estas investigaciones una interacción de estos pobladores rurales con las categorías que el Estado produce para ordenar y controlar el territorio, la población, los recursos y las

<sup>3</sup> Por ejemplo, James Scott en la introducción de su libro *Seeing Like a State* expresa cómo éste surgió de un “desvío” intelectual que se volvió tan apasionante que decidió abandonar su itinerario original por completo. Inicialmente se había propuesto entender, en el contexto del sudeste asiático, por qué las comunidades y grupos que eran móviles geográficamente “chocaban” constantemente con políticas estatales que intentaban sedentarizarlos. Cuanto más examinaba estos esfuerzos de sedentarización, comenzó a verlos más y más como los esfuerzos del Estado para hacer una sociedad legible. Así, comenzó a ver la legibilidad como un problema central en el arte de gobernar y, finalmente, su libro ya no fue sobre sociedades móviles en el sudeste asiático, sino más bien sobre diferentes mecanismos a través de los cuales los Estados, en diferentes continentes, intentan esta legibilidad y por qué éstos, según Scott, mayoritariamente fracasan.

ideas que circulan en una sociedad. Como lo expone Emilia Schjman en su estudio sobre quejas y demandas en un barrio de vivienda social en la periferia parisina, reclamar derechos implica que los ciudadanos aprendan a contar su historia y redefinir su situación utilizando las categorías producidas por el Estado, y esto tiene efectos sobre sus propias formas de autoidentificación y acción política (Schjman, 2010).

No todas las investigaciones que se han preguntado por el Estado en el ámbito de la vida cotidiana implican una mirada relacional a la dicotomía Estado-sociedad, y es importante detenernos en este punto: la dimensión cotidiana del Estado no conlleva automáticamente a una perspectiva relacional. Donde esto es más evidente es en estudios que se preguntan por la “penetración” del Estado en lo local y la manera en que se establecen mecanismos, tecnologías y rutinas estatales que posibilitan el control centralizado de territorios, poblaciones, recursos e ideas. Estudia, por ejemplo, cómo el Estado penetra en las comunidades reorganizando las estructuras de poder local para cooptarlas y así controlarlas desde su interior (Rus, 1994). Examina cómo los espacios físicos y sociales son organizados, nivelados y “enderezados o alineados” para permitir que el Estado pueda “ver” lo que sucede en el interior de sus fronteras (Hansen y Stepputat, 2001). La propuesta más explícita de esta aproximación es la de James Scott en su ya mencionado libro *Seeing Like a State*, donde ofrece un marco conceptual amplio que toma en consideración las múltiples dimensiones del poder estatal a partir de un variado material sobre el desarrollo de los estados modernos (Scott, 1998). Scott analiza políticas de Estado que, según él, tienen la función de “estandarizar” la gran diversidad de relaciones sociales presentes en un territorio. Los ejemplos varían desde la implementación de sistemas de clasificación de personas de acuerdo con variables definidas por el Estado, hasta la unificación de sistemas de medición utilizados en el comercio. En cualquier caso, el autor ilustra las maneras en que el Estado crea mapas y clasificaciones para “traducir”

la alta variabilidad presente en la población y el territorio a un lenguaje comprensible para sí, pues considera que es a través de estos procedimientos de traducción y visibilización que los Estados modernos ejercen el control territorial.

Los planteamientos de Scott, como otros que examinan la cuestión de “la penetración” del Estado en la vida cotidiana, han sido influyentes en el sentido de ampliar el panorama de los mecanismos de control del Estado, proponiendo la estandarización de nombres, el enderezamiento de las calles o la implementación del damero en las ciudades como formas de legibilidad y vigilancia del Estado. Scott también planteó de manera decisiva la importancia de pensar cómo estas formas de estandarización interactuaban con las formas de conocimiento y comunicación locales. Sin embargo, aunque plantea interacción entre Estado y sociedad, su postura no le da mucho énfasis a aspectos verdaderamente relacionales que planteen momentos de configuración recíproca. No hay mucho espacio para preguntas sobre cómo los Estados, a través de estos mecanismos de penetración, moldean las subjetividades, identidades y formas de acción política de los actores. Tampoco se concibe la posibilidad de que las formas de legibilidad implementadas por los Estados se produzcan precisamente a partir de relaciones con diferentes sectores de la población, planteando que el Estado no inventa formas de clasificación a partir de su observación e interacción con diferentes actores sociales. Ontológicamente, Estado y sociedad son, en esta perspectiva, categorías independientes, y sus acciones no repercuten en su mutua configuración. Es por esta razón que Scott, por ejemplo, plantea que los esquemas estatales para mejorar las condiciones humanas tienden a fallar, porque sus formas de generalización geométrica no tienen en cuenta la diversidad y la complejidad de la vida cotidiana de los ciudadanos. Lo que no se considera es cómo estos esquemas de generalización surgen de las tecnologías que producen información sobre población y territorio, y cómo estas categorías, aunque generales, son en muchas

ocasiones asumidas por los ciudadanos en su vida cotidiana que producen nuevas variaciones en subjetividad, identidad y formas de acción.

Otra perspectiva de investigación que se plantean quienes piensan las dimensiones cotidianas es el papel del Estado en la producción de nuevas subjetividades por medio de la categorización, la regulación y la rutinización de la vida cotidiana. La pregunta central aquí es cómo se naturaliza y legitima el orden estatal para los ciudadanos. Los interrogantes giran en torno a cómo el Estado categoriza a las personas y, sobre todo, cómo se logra que estas categorías permanezcan, principalmente mediante la “utilización” de éstas por los diferentes actores sociales. El Estado entonces es asociado con la generación y la legitimación de ciertos órdenes naturalizados, y el secreto detrás del poder estatal es “cómo éste opera en cada uno de nosotros” (Corrigan y Sayer, 1985: 200). En el interior de este eje temático se han dado interesantes debates sobre la agencia de los ciudadanos en este proceso de internalización del orden y el relativo monopolio que tiene el Estado sobre las tecnologías del orden. Esta manera de pensar la dimensión cotidiana del Estado sí le pone un énfasis central a aspectos relacionales, planteando la mutua configuración de órdenes estatales y societales. Las categorías que adopta el Estado para clasificar, ordenar y controlar el territorio o la población no pueden ser vistas, desde esta perspectiva, como su creación autónoma y original, sino que exigen preguntarse por los múltiples actores que participan, en ocasiones inadvertidamente, en esquemas de clasificación y control. Los académicos, por ejemplo, somos actores importantes en la creación de formas de clasificación, así el objetivo de nuestras investigaciones no sea el de proveer al Estado herramientas de control (Latham, 2000). Esta perspectiva implica también preguntarse por las maneras en que los Estados retoman las formas en las que los propios grupos subalternos se nombran y hablan de sí mismos como elementos importantes en el diseño de políticas sociales,



y por ende, no sólo las comunidades retoman las formas de clasificación del Estado, sino que el Estado también incorpora procesos de “aprendizaje” mediante la observación sistemática de sus ciudadanos, sobre todo aquellos que considera “peligrosos”.<sup>4</sup>

Algunos de los estudios que plantean el problema de los múltiples actores involucrados en la conformación del lenguaje de la contienda han estado fuertemente influenciados por propuestas para una “historia desde abajo” que ponga en el centro de la investigación las voces de sujetos subalternos, enfocando el análisis en sus experiencias. Esto ha implicado un cambio en las fuentes de investigación y en la forma de abordar fuentes convencionales para desentrañar las voces de los subalternos (Spivak, 1988). También ha llevado al cuestionamiento de las categorías de pensamiento implicadas en estas investigaciones, en especial las categorías binarias dominantes en las ciencias sociales —tales como Estado/sociedad— y la dificultad que éstas plantean para pensar teóricamente desde una perspectiva relacional.

Quienes abogan por una historia desde abajo plantean que no se trata solamente de rescatar las voces de los grupos subalternos, sino también de revertir el problema de la “colonización epistémica” implicada en el uso —sin suficiente reflexión— de categorías dominantes de pensamiento que privilegian formas binarias o dicotómicas de pensar la sociedad. Si bien en muchas ocasiones esto ha llevado al rechazo —algo apresurado— de las dicotomías que han sido dominantes en la historia del pensamiento social y a abogar por la búsqueda de un “pensamiento propio”, una vertiente específica de este debate ha planteado más bien la necesidad de pensarse las dicotomías de manera relacional. Académicos que han participado en esta reflexión sobre el estudio de los subalternos (Fabian, 2002; Dube,

<sup>4</sup> Para un recuento fabuloso sobre procesos de “laboratorio” estatal véase McClintock (2002). Para un ejemplo de la manera fluida en que se crean, consolidan y resignifican discursos sobre los grupos subalternos véase Domínguez (2015).

2001; Rappaport, 1994) nos advierten sobre los riesgos de rechazar de manera simple las categorías binarias que dominan buena parte del pensamiento. Dube, por ejemplo, plantea el problema de que nuestros pensamientos hayan estado regidos por un conjunto crucial de oposiciones y antinomias, concentrándose en dos: moderno/tradicional y Estado/comunidad. Estas oposiciones y antinomias no permiten ver múltiples modernidades ni la construcción de tradiciones por un lado, y por el otro, la utilización de simbología estatal en las identidades comunitarias.

Se pasa por alto que

las tradiciones y las modernidades son el producto de las energías combinadas de los grupos superordinados y subordinados, de la fuente de recursos compartidos por colonizadores y colonizados. [Más aún]. La división binaria entre tradición y modernidad genera y al mismo tiempo es mantenida por otra serie de oposiciones entre mito e historia, ritual y racionalismo, emoción y razón, magia y modernidad, y por supuesto, las antinomias entre estos dos conceptos metáfora convertidos en fetiche que son la comunidad y el estado (Dube, 2001: 16).

Esto no permite ver el papel de la magia en la modernidad, el papel del mito en la historia, todo lo que hay de ritual en la racionalidad, etc.

Con referencia a la oposición Estado/comunidad, resulta indispensable entender cómo

los símbolos de los estados pueden ser aprovechados por las comunidades para organizar legalidades y construir patologías. Retratar las comunidades y las tradiciones líricamente, como si estuvieran fuera del alcance de las formas académicas de imaginar y libres del poder del Estado tiene muchos encantos, por ejemplo, retarlas como un desafío, romántico y por lo tanto poderoso, a las formas estáticas de imaginar. Pero esto oscurece las múltiples implicaciones de la refundición de las formas académicas de imaginar y el poder del Estado en la constitución de las comunidades y la creación de las tradiciones (Dube, 2001: 19).

El desafío de la historia desde abajo no está solamente en encontrar las voces de esos subalternos entre los informes, reportes y registros que conforman el archivo, escritos principalmente por “los colonizadores”. Pensar más allá las implicaciones de una historia desde abajo implica también desafiar las categorías de pensamiento heredadas de la colonia, presentes no solamente en los archivos, sino sobre todo en las tradiciones académicas dominantes. Pero esto no significa caer en la idealización de las tradiciones y de las comunidades, como es común en corrientes superficiales de la retórica antiilustrada. Caer en el romanticismo del “pensamiento propio” es precisamente mantener estas oposiciones intactas.

#### EL VÍNCULO ENTRE LO COTIDIANO Y LO LOCAL, PERIFÉRICO Y MARGINAL

En muchos de los estudios que proponen desentrañar los aspectos cotidianos de la formación del Estado “lo cotidiano” está intrínsecamente vinculado a “lo local”, periférico, marginal y subalterno. Esto ocurre principalmente porque las preguntas que se plantean como punto de partida de las investigaciones implican de entrada pensar cómo los actores locales participan en procesos de formación del Estado. En el caso de la compilación de Joseph y Nugent, por ejemplo, los referentes empíricos de entrada implican esa escala local: las jefaturas políticas en Coahuila, los levantamientos en Yucatán y las escuelas de la Revolución en Tlaxcala. El propósito es entonces pensar cómo estos actores locales de hecho participan en la negociación del mando en el México moderno. En otros casos, como los trabajos de Gemma Van der Haar sobre la reforma agraria en Chiapas y Monique Nuijten sobre el ejido de la Canoa, la formación del Estado no forma parte de las preguntas iniciales de las investigaciones, pero se convierte en un elemento central de análisis. Independientemente de la ruta que lleva a inves-

tigadores a centrar la mirada en los aspectos cotidianos de la formación del Estado, resulta necesario separar analíticamente la noción de “lo cotidiano” de la idea de “lo local”. Es preciso entender lo cotidiano como una dimensión de la observación, es decir, en términos metodológicos, como un punto de vista privilegiado para la observación de estos fenómenos y no como un ámbito autónomo o un campo para ser observado de manera específica (Harding, 1992).

Esta preocupación ya la planteaba Norbert Elias en sus “Apuntes sobre el concepto de lo cotidiano”, donde se preguntaba: “¿representan lo cotidiano y su opuesto, lo no-cotidiano, esferas distinguibles, sectores o regiones de las sociedades humanas? Sin embargo, en sus investigaciones “lo cotidiano” implicaba algo bastante diferente de lo no-cotidiano. Tanto en *La sociedad cortesana* como en *El proceso de la civilización*, Elias observa de manera sistemática la estructura de las casas de los aristócratas cortesanos, los comportamientos y sentimientos de los miembros de ciertos grupos sociales cuando realizan actividades elementales como comer, acostarse y efectuar sus abluciones diarias. Elias observaba estas cosas —usualmente consideradas como del ámbito de lo cotidiano— no con el propósito de desentrañar su lógica, sino de comprender los cambios y continuidades en las estructuras sociales y de la personalidad de manera simultánea, y así “ilustrar un cambio en los cánones que guarda una relación indisoluble con otros cambios estructurales de la sociedad, con la progresiva división de las funciones o con procesos de formación estatal, por ejemplo” (Elias, 1998: 352).

En este sentido se plantea una mirada a lo cotidiano en perspectiva relacional, ubicándolo como una dimensión privilegiada para observar procesos de estructuración (Bourdieu, 1999; Giddens, 1995; Elias, 1998). Pensado así, situar la observación a escala cotidiana solamente en la interrelación entre Estado y sujetos subalternos en geografías periféricas, mantiene un lado de la dicotomía intacta. Plantea, de manera tácita, que en “el centro” el Estado opera como una burocracia racional, formal,

y no entran en interrelación múltiples actores que estructuran relaciones de poder y subjetividades.

Es pertinente retomar con algún detalle la amplia trayectoria de estudios sobre el Estado que plantean una mirada a su materialidad y discuten explícitamente la pertinencia de pensar el Estado como un actor. No se trata aquí de hacer un análisis exhaustivo de la enorme bibliografía existente, sino más bien de retomar discusiones centrales que aporten en el debate de pensar la cotidianidad del Estado tanto en el centro como en la periferia.

#### LO COTIDIANO DEL ESTADO EN “EL CENTRO” PARTIENDO DE LA PERSPECTIVA DE “EL ESTADO COMO ACTOR”

Desde finales de los años setenta, particularmente en las ciencias sociales estadounidenses, surgen propuestas de delimitar conceptualmente el Estado y volver a ubicarlo en el centro del debate teórico. Más recientemente, algunos de los desarrollos teóricos que surgieron en ese entonces han sido criticados por conferirle al Estado una coherencia que éste no tiene (Nuijten, 2003), por definir a priori los Estados en términos de unas funciones que todos los Estados deben realizar (Hansen y Stepputat, 2001: 1) y por adjudicarle una exagerada claridad a la fluida, porosa, ambigua y sobre todo políticamente construida división entre Estado y sociedad (Mitchell, 1991: 77). Aunque cada una de estas críticas tiene fundamentos, una exploración más detallada de los debates y argumentos de estos llamados “estatistas” ilumina un importante punto ciego de las propuestas de mirar el Estado desde el ámbito local.

Como veremos a continuación, las propuestas “estatistas” aportan elementos para pensar los Estados en un contexto interestatal. Argumentaremos que las limitaciones y dispensas que marcan los cambiantes lineamientos de organismos internacionales así como las relaciones geopolíticas de dominación y

competencia interestatal son componentes centrales para comprender la aparente coherencia o “plan maestro” del Estado, y, desde la vida cotidiana, estos elementos son prácticamente inaccesibles. A su vez, el énfasis en la capacidad de ciertos funcionarios de actuar “autónomamente” puede dar pistas importantes para comprender las incoherencias y fisuras que se observan al estudiar el Estado en el ámbito local, así ésta no sea la dirección en la cual llevan los “estadistas” el argumento sobre la autonomía estatal. Por esto aquí planteamos detenernos en las llamadas propuestas estadistas y sus análisis.

En 1983 el Social Science Research Council (SSRC) de los Estados Unidos estableció el Comité de Planeación para la Investigación sobre Estados y Estructuras Sociales tras una sentida necesidad de pensar, comparativa y transdisciplinariamente, el problema de los Estados como actores y como estructuras institucionales. La primera publicación del Comité fue una compilación editada por Peter Evans, Dietrich Rueschermeyer y Theda Skocpol, titulada *Bringing the State Back In*. Esta compilación recoge ensayos discutidos en el ámbito de una conferencia sobre las implicaciones para la investigación de las teorías sobre el Estado, financiada por los Comités de Estudios Latinoamericanos y de Estudios de Europa del Este, también parte del SSRC. La compilación de Evans, Rueschermeyer y Skocpol se plantea como un rompimiento con tradiciones pluralistas y estructural-funcionalistas dominantes en las ciencias políticas norteamericanas de los cincuenta y sesenta, que habían optado por ampliar las fronteras conceptuales del Estado favoreciendo más bien una noción de sistema político que incluyera otros elementos del proceso, como los partidos, los grupos de interés, los medios de comunicación y los movimientos sociales. Esta ampliación de la frontera a su vez desdibujaba al Estado como objeto de análisis, planteándolo simplemente como el espacio en el cual se daban las disputas y alianzas de las múltiples fuerzas de la sociedad, lo que daba como resultado las políticas de Estado.

Mitchell (1991: 79) hace un interesante recuento del momento histórico en el cual se da esta dilatación de las fronteras del concepto del Estado, refiriéndolo a la especial relación entre los politólogos norteamericanos y el poder político a partir de los años cuarenta. La expansión de la frontera conceptual del Estado corresponde a la nueva misión de la disciplina de las ciencias políticas norteamericanas en la posguerra: la de convertirse en un instrumento consciente de ingeniería social. Este instrumento sería usado para “impartir la experiencia norteamericana a otras partes del mundo e integrar científicamente sus instituciones en un patrón universal de gobierno” (Mitchell, 1991: 79). En el periodo de la posrevolución cubana esta posición toma visos menos entusiastas y sobre todo en lo que concierne a América Latina subyace el temor a la proliferación del comunismo. En general se podría decir que la dilatación de la frontera del Estado en los debates teóricos de las ciencias políticas es compatible con los intereses políticos norteamericanos de incursionar, para poder incidir, en aspectos mucho más amplios del proceso político, a escala mundial.<sup>5</sup>

La reacción a esta posición de pensar el Estado en términos de un “sistema político” está plasmada en la compilación de Evans, Rueschermeyer y Skocpol. El argumento en favor de pensar el Estado como un actor surge del estudio de los factores que determinan el resultado de las políticas públicas, donde

<sup>5</sup> Algunos dirían más enfáticamente que la posición de los politólogos norteamericanos de los cuarenta, cincuenta y sesenta más bien obedece directamente a los intereses políticos norteamericanos. Aquí he optado por una posición más ambigua, ya que los mecanismos mediante los cuales se da esta relación Estado-academia son complejos y no son el objetivo de este capítulo. Pensar la historia de los cambios en las agendas de investigación sobre el Estado, por ejemplo del SSRIC, permitiría explorar un aspecto de vital importancia, que es a su vez un común punto ciego en la sociología: la relación entre investigadores sociales y Estado, y los efectos de esta relación tanto en las agendas de investigación como en los debates teóricos que “entran y salen de moda”. Sin embargo, profundizar sobre este punto queda por fuera del alcance del presente capítulo, y sólo se presentarán algunos elementos concretos de la discusión.

se observa que los participantes más activos en la toma de decisiones están en las oficinas de gobierno, y que las políticas públicas no siempre obedecen a las presiones de diferentes grupos sociales. Las perspectivas analíticas que se centraban en el sistema político tenían pocas herramientas para dar cuenta de estas observaciones, ya que los actores estatales no eran tomados en cuenta como tales. Por lo tanto, en el centro de las propuestas por un retorno al Estado está el debate sobre la autonomía estatal: hasta qué punto las acciones del Estado obedecen a presiones de actores sociales colectivos (grupos de presión, movimientos sociales, partidos políticos, clases sociales), evaluando así el margen de acción de funcionarios del Estado para actuar independientemente de las presiones de diferentes sectores de la sociedad.

En general se puede decir que los estatistas retoman la definición clásica weberiana del Estado como una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física en un territorio determinado. A su vez invierten una de las preguntas centrales que se hace Weber sobre las burocracias modernas: ¿hasta qué punto están estas estructuras administrativas sujetas a determinantes externos, ya sean económicos o políticos, o a una lógica autónoma inherente a su estructura técnica? También resuenan las preocupaciones más antiguas de la filosofía política de Hobbes y Maquiavelo, ya no en términos de cómo puede una comunidad humana o el príncipe legitimar su autoridad, sino en términos de cómo esta “comunidad humana” actúa con respecto a “la sociedad”.

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control sobre territorios y personas, pueden plantearse metas que no son necesariamente el reflejo de las demandas de sectores de la sociedad. Esto es lo que los estatistas definen como autonomía estatal y la manera como justifican tratar el Estado como un actor. La agenda investigativa se centra entonces en identificar, conceptualizar y explicar las variaciones



en tiempo y espacio de la autonomía estatal. Se formulan hipótesis sobre las condiciones que favorecen o limitan la autonomía estatal, sobre los determinantes de la efectividad de las intervenciones estatales, sobre las consecuencias no intencionadas de las actividades del Estado, y sobre el impacto de las políticas y estructuras de éste en los conflictos sociales. Resulta pertinente retomar los hallazgos de Alfred Stepan sobre los determinantes de la autonomía estatal, que es de especial interés para nuestra discusión. En su estudio sobre los esfuerzos de élites estatales latinoamericanas por instituir regímenes corporativos (Stepan, 1978), Stepan encuentra que la autonomía de las élites estatales depende en gran medida de la formación de cuadros con gran poder organizativo y con un sentido ideológico unificado.

Las críticas que se hacen a los estatistas por exagerar la coherencia que se le atribuye al Estado al tratarlo como “un actor” son acertadas. Pero el problema no está en el análisis sobre los potenciales de autonomía. El problema está en asumir que esta autonomía resulta en coherencia y unidad en la acción estatal. Las observaciones de autonomía estatal no necesariamente nos llevan a adjudicarle al Estado el tipo de coherencia, voluntad e intencionalidad que se asume al tratarlo como un “actor”. Si tomamos en serio el análisis de la autonomía estatal, tenemos que éste funciona más como un sistema complejo que como un actor unitario.

Ahora bien, las discusiones teóricas y metodológicas difícilmente logran plantearse como escindidas del ejercicio propio de la investigación. Por lo tanto, en este capítulo se ilustrarán los debates haciendo referencias a preguntas concretas y observaciones que surgen en el contexto de investigaciones recientes que he realizado sobre la titulación colectiva de tierras para comunidades negras en Colombia. Comenzaré con un breve contexto sobre cómo una investigación sobre movilizaciones en torno a la defensa del territorio se convirtió en una reflexión sobre formas cotidianas de formación del Estado.

## EL SURGIMIENTO DE LA PREOCUPACIÓN POR EL ESTADO: LAS LUCHAS POR LA TIERRA EN EL PACÍFICO

La investigación que generó esta reflexión sobre la dimensión cotidiana del Estado comenzó como un estudio sobre las formas de resistencia de comunidades negras rurales de Buenaventura que serían despojados de sus tierras por actores armados, principalmente paramilitares, a finales de la década de 1990. Las comunidades que se resistían a abandonar sus territorios reivindicaban la figura del *consejo comunitario* como legítima organización étnico-territorial, planteando que éste representaba a los pobladores ancestrales de los territorios en disputa y por lo tanto a sus legítimos dueños (Domínguez, 2003). Lo que motivó el desvío del tema de la resistencia al problema de la formación del Estado fue un par de paradojas que surgieron durante la revisión preliminar del tema de las tierras de comunidades negras en el Pacífico colombiano.

La primera paradoja consistía en la constante vinculación discursiva de “la ancestralidad” con la figura de los consejos comunitarios. Resultaba paradójico porque estas formas particulares de organización eran de reciente creación, y la mayoría se encontraban en etapas muy incipientes de consolidación. Los consejos comunitarios surgieron en el contexto de las políticas multiculturales que recorrieron América Latina desde finales de la década de 1980 y que reconocían derechos territoriales especiales a grupos étnicamente definidos. Resalta como primer ejemplo la constitución de Nicaragua de 1987, donde se explicitan los derechos de las “comunidades de la Costa Atlántica”, y se afirma que el Estado reconoce las “formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales” (título IV, capítulo VI de la Constitución Política de Nicaragua, 1987).<sup>6</sup> Sigue Brasil con

<sup>6</sup> En el caso de Nicaragua los derechos especiales se plantean en términos de autonomía territorial de regiones específicas de la costa atlántica, donde habitan comunidades de misquitos, creoles, sumos, garífunas y ramos. El estatuto de autonomía de la

la reforma constitucional de 1988 y el capítulo VIII “de los indios”, que reconoce las formas de organización indígena y les otorga derechos de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Aquí aparece, como en la constitución de Colombia, su calidad de “territorios inalienables e imprescriptibles”. Bolivia en la reforma constitucional de 1994 plantea el reconocimiento de los territorios de los indígenas, y por último en Ecuador en 1998 se plantean los derechos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos.

En todos los casos, materializar estos derechos especiales implicaba definir legalmente las características que debía “certificar” la población beneficiaria, lo cual se convierte en requisitos a cumplir y procedimientos burocráticos de registro y reconocimiento legal y constatación tanto de la “legitimidad” de las comunidades como de la ocupación de los territorios. En el caso colombiano, este proceso de reconocimiento de las comunidades prescribe también la forma específica en que éstas se deben organizar para titular sus tierras, y por lo tanto es la ley la que da origen a los consejos comunitarios. Así, esta organización étnico-territorial denominada consejo comunitario apareció en 1993, con la ley que reglamentaba el reconocimiento de las tierras de las comunidades negras, y se convirtió en uno de los requisitos para la titulación colectiva (Ley 70 de 1993). Similar a la situación que narra Gemma Van der Haar sobre la influencia de la reforma agraria en la creación de las comunidades tojolabales en Chiapas, la titulación colectiva aportó enormemente en la creación de comunidades negras organizadas como consejos comunitarios en el Pacífico colombiano (Van der Haar, 2003: 239). Como veremos más adelante, la manera en que se crean estos consejos comunitarios, si se retoman formas de

---

costa atlántica nicaragüense (Ley 28 de 7 de septiembre de 1987) plantea los términos de esa autonomía territorial, pero no se centra en la definición de los grupos étnicos y por lo tanto se concentra en el territorio y su administración más que en los derechos de la población étnicamente definida.

organización existentes o plantean innovaciones organizacionales y territoriales, varía a lo largo del Pacífico.

El lenguaje de la movilización política de los afrocolombianos también retomaba la terminología de la reciente ley, reivindicando la ancestralidad, la afrodescendencia y la relación armónica con el medio ambiente, y exigiendo la protección de la identidad cultural y los territorios de los afrocolombianos. Esto se convirtió en un tema de gran relevancia, sobre todo en las zonas de mayor incidencia del conflicto armado, donde el desplazamiento forzado de las poblaciones afrocolombianas se daba justo cuando éstas estaban adelantando procesos de titulación. Si bien este lenguaje recogía efectivamente las dificultades extremas que vivían las poblaciones rurales del Pacífico con la escalada del conflicto armado en la región, no se podía obviar que las luchas por permanecer en el territorio retomaban los nuevos discursos sobre etnicidad, territorio y nación que sólo se tornaron hegemónicos a partir de la década de 1990 (Agudelo, 2002). La primera paradoja se podía resumir de la siguiente manera: había mucho de nuevo y de exógeno en estos discursos sobre lo ancestral y lo propio.

La segunda paradoja era que el Estado colombiano hubiera titulado más de cinco millones de hectáreas de tierra en el Pacífico a las comunidades negras entre 1998 y 2005, dado el fracaso histórico de las iniciativas de reforma agraria, la creciente concentración de la propiedad, y la “peculiar economía política de emplear la violencia para acumular derechos sobre la tierra” (Palacios, 2011: 31). En la historia reciente de Colombia, hubo tres momentos clave en la discusión sobre las reglas de asignación de los derechos sobre la tierra, cada uno incitado por amplias movilizaciones campesinas y, a su vez, resultando en nueva legislación —y nuevas instituciones— que se encargaran de los mecanismos de redistribución de la tierra. Sin embargo, ninguno de estos tres momentos resultó en una verdadera redistribución; es más, a partir de la década de 1940 hubo una creciente concentración de la propiedad, incluyendo la tierra

(Palacios, 2011: 30). En la década de 1930 hubo una oportunidad de zanjar inequidades con una ley de extinción de las propiedades rurales no utilizadas para la producción (Ley 200 de 1936), lo cual resultó en procedimientos largos y poco efectivos. En la década de 1960, en el contexto de la Guerra Fría y la Revolución cubana, la inequidad en la distribución de la tierra volvió a ser un tema prioritario para América Latina. La Ley 136 de 1961 creó todo el andamiaje institucional para la reforma agraria, pero ésta se concentró más en la expansión de la frontera agrícola y en estimular la colonización que en redistribuir la propiedad. El resultado en muchos de los casos fue la creación de grandes propiedades en zonas de expansión agrícola que absorbían las tierras de los colonos (Zamosc, 1987).

El tercer momento fue la constitución de 1991, donde la discusión sobre las reglas de asignación de los derechos sobre la tierra quedó circunscrita a los derechos territoriales especiales para comunidades étnicamente definidas. Los indígenas se anotaron un triunfo político importante, los campesinos consolidaron la derrota de la lucha por “la tierra para el que la trabaja”, y los afrodescendientes, sin representación clara y directa en la asamblea nacional encargada de escribir la nueva constitución, quedaron incluidos de manera ambigua en los grupos étnicos que podían aspirar a derechos territoriales. Si bien las comunidades indígenas luchaban por la expansión de sus resguardos desde la década de 1970, para los afrodescendientes, con excepción de algunas manifestaciones locales en la zona media del río Atrato y en las cercanías de Quibdó, la lucha por la tierra no parecía alta en la agenda (Agudelo, 2005). En los incipientes casos de redistribución de tierras en Colombia, al menos en el siglo xx resulta evidente que éstas ocurrían de manera fragmentada, en las regiones más altamente conflictivas como estrategia de pacificación. Sin embargo, éste tampoco era el caso del Pacífico colombiano, que pasó “de remanso de paz a escenario del conflicto armado” de manera tardía, en la década de 1990 (Agudelo, 2001). ¿Cómo entender entonces la titulación

colectiva de cinco millones de hectáreas en el pacífico? En el contexto de las luchas por la tierra en Colombia, resultaba fundamental preguntarse por otros intereses y otras voluntades políticas que confluían en la necesidad de hacer un esclarecimiento del mapa de poblaciones, propiedades y recursos. Esta segunda paradoja llevó a pensar el problema de las escalas de observación, en palabras de Levi, a poner la “atención en poderes que son intermedios entre el Estado y la comunidad local y la falta de estudio de las redes de relaciones que unen la socialidad de los grupos locales con el poder central más remoto del Estado moderno” (Levi, 2003).

EL ESTADO COMO ARENA DE CONTESTACIÓN Y DISPUTA:  
UNA MIRADA ETNOGRÁFICA A LA ELABORACIÓN DE LA LEY  
DE TITULACIÓN COLECTIVA

Resulta evidente que los afrocolombianos retomaron, con algún grado de efectividad, las herramientas que ofrecía la nueva legislación para defender sus tierras y exigir la protección del Estado ante la escalada del conflicto armado en la región. Para ser efectivos, resultaba lógico que tradujeran sus luchas en un lenguaje “comprensible” para el Estado; en este caso, el lenguaje consignado en las leyes y decretos que reglamentaban la titulación colectiva. Sin embargo, no podemos dejar de lado elementos que complejizan esta idea, relativamente simple, de la “traducción de las luchas” al “lenguaje del Estado”.

Al hablar del “lenguaje del Estado” se le confiere una coherencia exagerada a éste como autor unívoco de leyes, decretos y políticas. Sin embargo, una mirada más detallada al proceso de elaboración de la Ley 70 de 1993, que reglamenta la titulación de las tierras de comunidades negras, y una revisión cuidadosa de las actas de la comisión especial encargada del proyecto de ley, plantean inconvenientes para aducir que es un Estado unívoco, monolítico y coherente el que define e impo-

ne las formas de organización y el lenguaje que emplean las poblaciones negras del Pacífico en su lucha por consolidar su territorio. En la comisión especial participó una multiplicidad de actores, entre ellos activistas afrocolombianos que fungieron como representantes de las comunidades, antropólogos con experiencia en investigación sobre comunidades negras, políticos afrodescendientes y diferentes funcionarios del Estado.

El grupo que se consolidó como representante de las comunidades negras rurales incluía activistas, abogados con amplia experiencia en las luchas sindicales en el Chocó y líderes rurales que habían participado en organizaciones de río,<sup>7</sup> animados por sacerdotes vinculados a la teología de la liberación que fomentaron la creación de Comunidades Eclesiásticas de Base. Uno de los temas recurrentes en las actas de la comisión donde más insistieron los representantes de las comunidades negras fue en el reconocimiento de los afrodescendientes como grupo étnico, una idea poco aceptada antes de la década de 1990, cuando sólo los indígenas parecían reivindicar, con algún éxito, la idea (aunque no la materialización) de su derecho ancestral a la tierra (Gnecco y Zambrano, 2000). Para los afrodescendientes la vinculación de lo étnico con el derecho ancestral a la tierra planteaba una cierta dificultad que es evidente en las discusiones de la comisión especial, debido a la altísima proporción de población negra urbana. Vincular discursivamente la posición de grupo étnico con el derecho a la tierra podía plantear una exclusión de la población negra de las ciudades, que de hecho era mayoría. La encrucijada en la que se encontraban los representantes de la comisión especial era la de definirse

<sup>7</sup> Bogotá, archivo Incoeder, expedientes de titulación colectiva de comunidades negras de Raposo, Yurumanguí, Anchicayá y Naya. En todos estos expedientes se plantea la existencia previa de organizaciones de río, y en el caso específico del río Yurumanguí se habla de la importancia de las Comunidades Eclesiásticas de Base para comprender las primeras formas de organización que tuvieron por referencia territorial las cuencas completas de los ríos, y no sólo las pequeñas veredas que habitaban las comunidades.

como grupo étnico, reglamentar la titulación de tierras, pero no ver limitada la definición étnica geográficamente a los territorios rurales y ribereños del Pacífico, de tal manera que las posibilidades de participación política no se vieran limitadas a la población rural. Para esto se reforzó el concepto de etnicidad basado en la existencia de una cultura propia, fundamentada en las “referencias” a una vida ribereña, en las “huellas de africanía” y en la relación armónica con el medio ambiente. La titulación colectiva quedó reservada a la zona del Pacífico que delimitaba el artículo transitorio 55, y sólo se ampliaría a otras regiones del país si quienes titulaban evidenciaban que compartían rasgos culturales y formas de asentamiento similares a los de los pobladores negros del Pacífico. Sin embargo las comunidades negras que podían acceder a representación especial en el parlamento no tendrían que ser rurales.

Los representantes de las comunidades negras también incidieron de manera decisiva en reglamentar que las comunidades se organizaran en consejos comunitarios como requisito para titular las tierras. De hecho en la documentación sobre titulación colectiva la primera mención que se hace de este término, vinculándolo con las comunidades negras, es en las intervenciones de los representantes de las comunidades negras en la Comisión Especial. Los consejos comunitarios son presentados por estos representantes como formas nuevas de organización que permitirían a las comunidades agruparse para cumplir con los procedimientos para titular y para producir reglamentos internos que aseguraran su autonomía.

Los antropólogos que participaban en la comisión especial como comisionados y asesores aportaron la autoridad del lenguaje académico que sustentaba a los afrodescendientes como grupo étnico, aunque los representantes de las comunidades, en su lucha por consolidar su unidad en el interior de la comisión especial, ubicaran a los antropólogos como “parte del gobierno”. Si bien el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, que ordenaba la creación de esta ley, planteaba de



entrada unos límites claros sobre lo que se podía legislar, el papel que jugó este grupo heterogéneo en la definición del contenido de la ley es innegable. Hablar luego de los consejos comunitarios sólo como una imposición del Estado, y la definición de los afrodescendientes como rurales, ribereños y ambientalistas sólo como un lenguaje impuesto por el Estado, nos impide ver a la comisión especial como un espacio en el cual múltiples actores luchan por definir el lenguaje de la contienda (Roseberry, 2002). En general, la idea de la simple imposición estatal adjudica una coherencia exagerada al Estado.

Adjudicar una coherencia exagerada al Estado implica usualmente una visión igualmente monolítica de las comunidades pensadas como poseedoras de un conocimiento autóctono, ancestral, congelado en el tiempo y vulnerable al contacto con otros saberes. El proceso de implementación de la ley de titulación colectiva de hecho implicó transformaciones en las formas de organización de las comunidades rurales de Buenaventura y en las formas de concebir el territorio. Cambió incluso, en algunos casos, la manera de nombrarse y de nombrar a otros en términos étnicos. Pero estos cambios y transformaciones no se pueden entender en función de la vulnerabilidad de las comunidades ante la imposición de lenguajes hegemónicos del Estado. De hecho, fueron las comunidades con experiencias organizativas previas relativamente exitosas, como las organizaciones de río de Yurumanguí, Raposo y Calima, las que encontraron, en el proceso de titular colectivamente sus tierras, una posibilidad para debatir sobre cómo deberían concebir su territorio, sobre qué reglamentos internos los debían regir y sobre qué mecanismos de deliberación y representación deberían preceder en la toma de decisiones. Estas experiencias previas de organización se caracterizan por el intercambio, el contacto con otros saberes, los conflictos con otros actores y no con el aislamiento implícito en las versiones de culturas autóctonas y ancestrales. Por ejemplo, para las organizaciones de río existentes en los ríos Yurumanguí y Mayorquin fue funda-

mental la influencia de las Comunidades Eclesiásticas de Base en los años sesenta y setenta, en especial por la presencia de sacerdotes revolucionarios que se adentraron en los ríos y participaron en procesos organizativos de defensa del territorio. En Raposo la experiencia organizativa se dinamizó debido a conflictos con empresas mineras que se ubicaron en la cabecera del río en los años ochenta, cuando algunos pobladores se propusieron expulsarlos o lograr algún tipo de indemnización por la contaminación del río. Las comunidades con trayectorias organizativas más débiles pasaron, impávidas, por el proceso de titulación. Titularon sus pequeñas veredas realizando el “trámite” con la ayuda de asesores que replicaron reglamentos internos y actas de reuniones de una comunidad a otra; se eligieron unánimemente y sin gran debate los líderes tradicionales que ocupaban la presidencia de las antiguas Juntas de Acción Comunal, asegurando la continuación de las relaciones clientelares establecidas.

Así, la incorporación por parte de las comunidades del lenguaje consignado en la ley no es una simple “traducción” de las luchas de los afrodescendientes a la terminología “comprensible” para el Estado. Este proceso puede generar transformaciones más profundas que se incorporan, resignifican y rechazan diferentes aspectos de lo que dicta la política de titulación colectiva. Se remodelan las formas de organización local, se recrean las luchas y se refundan tanto las identidades afro como las maneras en que estos actores le dan sentido a sus especificidades culturales y al territorio. Esto no puede ser pensado a priori sólo como una distorsión de lo “auténticamente afro”, y claramente a estas transformaciones no se les puede adjudicar la agencia exclusiva del Estado.

Los problemas que se derivan de exagerar la coherencia y la unidad del Estado por un lado, y de subvalorar el dinamismo y la plasticidad de la acción política de las comunidades, ilustran una dificultad recurrente en los debates teóricos sobre el Estado y sobre los movimientos: éstos tienden a sobredimen-

sionar la idea de antagonismo entre “movimiento” y “Estado” que plantea el lenguaje de la resistencia. En consecuencia, las observaciones de nexos entre políticas de Estado y luchas sociales son difíciles de ubicar teóricamente. Las diferentes paradojas que surgen en este sentido al estudiar las luchas sociales apuntan a la necesidad de pensar con mayor precisión los nexos entre las formas de organización local, los lenguajes de las luchas y las políticas de Estado. En otras palabras, las relaciones y fronteras porosas entre Estado y sociedad.

#### LA CAPACIDAD DE “APRENDIZAJE” DE LOS ESTADOS

Hasta ahora hemos hablado sobre la manera en la cual los actores sociales aprenden y adoptan los lenguajes que son “comprensibles” para el Estado como parte de su estrategia de acción política, y la manera en que estos lenguajes a su vez se incorporan en procesos identitarios complejos. También hemos visto cómo nos quedaríamos sumamente cortos en la reflexión si no nos preguntáramos cómo se producen esos lenguajes que le adjudicamos al Estado en la medida en que se despliegan en sus documentos más formales como leyes, decretos y políticas nacionales. Sin embargo esa interacción entre múltiples actores y múltiples saberes no se limita a los momentos “especiales” como el diseño de leyes a través de la consolidación de comisiones multiestamentarias. En las rutinas que se establecen para el cumplimiento de estas leyes, en la comunicación que se establece casi siempre por escrito entre población beneficiaria y funcionarios del Estado, también se van moldeando las maneras en que se interpretan y aplican las formas de clasificación del Estado. No sólo las comunidades se versan en los lenguajes de sus derechos especiales, también los funcionarios del Estado retoman e incorporan elementos de la interacción con las comunidades, muchas veces precisamente para restringir más aún el acceso a los derechos.

Contrario a la visión de James Scott de un Estado que construye esquemas de orden geométrico, abstracto, que no tiene en consideración las formas de comunicación de las personas del común en sus intercambios cotidianos, lo que encontramos en las tecnologías de orden que implementan los Estados son acoplamientos de origen diverso que surgen precisamente de aprendizajes que son producto de la interacción con los sujetos sociales, sobre todo aquellos considerados antagónicos, insubordinados, “peligrosos”. Nos sorprende encontrar que entidades transnacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) hayan exigido a los Estados latinoamericanos la implementación de políticas con perspectiva de género, y que hayan financiado ampliamente las políticas multiculturales; nos asombra que los presidentes que más incorporaron reformas neoliberales introdujeron a su vez los más complejos esquemas de participación ciudadana en la toma de decisiones, incluso de orden presupuestal (ver presupuesto participativo); que las políticas de intervención tanto en las ciudades como en los campos hayan exigido a los pobladores que se organizaran y adquirieran mecanismos autónomos para gobernarse y para hacer veeduría de las acciones del Estado.

Estas aparentes paradojas no pueden leerse ingenuamente, como el triunfo de las luchas por la inclusión y el reconocimiento. Si bien es cierto que actores sociales subalternos encuentran que se amplía su espacio de acción política en el interior del aparato estatal, principalmente mediante esquemas de representación, la aparición de estos lenguajes de la participación, la inclusión y la autonomía comunitaria por lo general es más una colonización del lenguaje de la contienda que una incorporación profunda de las demandas de estos grupos, y por ende un mecanismo hábil y complejo para el mantenimiento del *statu quo*; en la mayoría de los casos implica cambiar para no cambiar, y refleja la gran plasticidad de los regímenes de dominación actuales y a la vez su resistencia.

Para ilustrar el asunto de los procesos de “aprendizaje” del Estado retomaré otros ejemplos de procesos de titulación co-

lectiva que se realizaron en la década del 2000 en el departamento de Antioquia. Los títulos colectivos de Antioquia no están todos ubicados en lo que la ley considera como “el Pacífico biogeográfico”, por lo que muchas de las comunidades debían demostrar que tenían unas prácticas culturales y formas de producción similares a las de las comunidades negras del Pacífico. Este detalle hace que en los expedientes de la titulación colectiva en Antioquia se logre leer un entramado de comunicaciones entre los funcionarios de la titulación y las comunidades negras en donde se construye un discurso sobre la “ancestralidad” de las comunidades negras de Antioquia. Lo relevante aquí es que los elementos que los funcionarios van estandarizando como indicadores o pruebas de ancestralidad se retoman de un proceso de titulación colectiva compartido con el departamento del Chocó, específicamente el caso de la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA), luego Cocomacia (Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato). Este consejo comunitario ha sido uno de los que mayor fuerza organizativa han desplegado, fundamentándose en Comunidades Eclesiásticas de Base que existían desde los años sesenta, incluso teniendo representación en la comisión especial que formuló la ley.

En los documentos que producen los funcionarios de las oficinas encargadas de la titulación colectiva se puede descifrar una red de significados que se le adjudican al requisito de “ancestralidad” que por ley deben cumplir las comunidades para titular colectivamente sus tierras. Diferente a lo que se puede constatar en otros expedientes de titulación colectiva, en Antioquia los funcionarios construyeron la idea de ancestralidad anclada al requisito de que las comunidades tuvieran conciencia de haber sido los descendientes de los esclavos, cimarrones y palenqueros del siglo XVIII, y también de haber permanecido “relativamente aislados” del contacto con otros grupos étnicos. Se constata en las actas de visitas técnicas que se realizaban con el apoyo de antropólogos y topógrafos que se les hacía directamente

la pregunta a los líderes comunitarios sobre sus conocimientos de sus orígenes, la procedencia africana de sus antepasados y la existencia de palenques en las zonas de titulación, así no hubiera ninguna constatación de que esos palenques hubieran de hecho existido. Muchas de las respuestas que se constatan en estas actas son negativas, y los funcionarios registran literalmente que las comunidades no tienen conciencia de su pasado esclavo. Sin embargo, a lo largo del expediente se va estandarizando el asunto de la ancestralidad de las comunidades negras, de tal manera que en todas las resoluciones finales de la titulación aparece siempre un párrafo idéntico en el que se ratifica que estas comunidades son los descendientes de esclavos, y que sus territorios existen como resultado de los palenques del siglo XVII.

La referencia e incluso las citas textuales que aparecen en estas resoluciones son tomadas directamente del informe etnohistórico y otros documentos producidos por ACIA, que luego se convierten en condición para la titulación del resto de las comunidades negras de Antioquia. Así, los mismos consejos comunitarios comienzan a identificarse con descendientes de los esclavos y plantean que sus territorios son heredados de los palenques, así éstos se hayan consolidado por migraciones en la década de 1960.

Vemos entonces cómo en la consolidación de títulos colectivos en Antioquia, por medio de los procesos formales de cumplimiento de requisitos para titular, se entretejen experiencias previas de titulación que marcan aprendizajes tanto por parte de las comunidades como del Estado. Los canales de comunicación formales que se establecen entre el Estado y los ciudadanos para reclamar derechos, acceder a servicios y ser beneficiarios de políticas están intercalados por formas menos formales de comunicación y de incorporación de experiencias.

Pero la relación entre formalidad e informalidad no se da solamente en esos “capilares” del Estado, donde los funcionarios entran en contacto con comunidades para cumplir con los procedimientos que condicionan sus derechos especiales. También en el “centro” donde se expiden las resoluciones y se

aprueban los títulos, las relaciones entre mecanismos formales e informales se vuelve evidente.

### CONCLUSIÓN

Las perspectivas relacionales han permitido revisitar algunas de las dicotomías fundantes de la sociología que prevalecen, a veces de manera implícita e incuestionada, en la investigación sociológica y en nuestros esfuerzos de pensar teóricamente. Síntesis binarias poderosas, como individuo-sociedad, acción-estructura y naturaleza-cultura fundamentan las explicaciones que damos sobre la realidad social y nuestros diseños metodológicos para la investigación. Una perspectiva relacional propone cuestionar no solamente la relación entre los “lados” de la dicotomía, sino también pensar en su mutua configuración.

Una de las dicotomías más prevalecientes en las ciencias sociales es la de Estado-sociedad, la cual implica que se piensen, como punto de partida, el Estado y la sociedad como entidades claramente delimitadas y con dinámicas independientes la una de la otra. Una perspectiva relacional, aplicada a esta dicotomía, nos obliga a plantear de manera más explícita las interrelaciones entre el Estado y la sociedad y su mutua configuración, alertando sobre lo problemático que sería entonces pretender dar explicaciones sobre uno (el Estado o la sociedad) sin hacer referencia al otro.

En este sentido, este capítulo pone en discusión algunos aspectos teórico-metodológicos de la perspectiva relacional y su utilidad para pensar e investigar el Estado. Retomar una perspectiva relacional para el estudio del Estado implica pensarlo como un espacio de contienda moldeado por negociaciones y luchas de actores diversos. Este lugar de contienda debe pensarse como un campo no nivelado en donde es evidente que los actores no influyen de la misma manera en el proceso de formación del Estado. Este primer aspecto, que implica pensar el Estado como espacio de contienda, es un punto de partida

que se comparte con otras perspectivas que no necesariamente se plantean como relacionales: la mayoría de investigadores que proponen estudiar el Estado como proceso de formación también enfatizan la necesidad de enfocarse en la contienda y en los múltiples actores que le dan forma. En este sentido, lo que sí resulta novedoso, y que a su vez representa el mayor potencial de la perspectiva relacional para la investigación sobre el Estado, es que nos invita a pensar que esos actores en contienda, sean ciudadanos, comunidades, funcionarios, académicos, movimientos sociales, etc., se moldean y reconfiguran en los procesos de interrelación que dan forma al Estado. Estos actores no podrían entonces pensarse como entidades completamente definidas y diferenciadas en etapas “aisladas” o “previas” a la interrelación, lo que implica que muchas de sus características, formas de acción, e incluso rasgos identitarios se moldean en el proceso dinámico de relaciones entre Estado y sociedad. En este sentido resulta problemático plantear el estudio aislado de un solo lado de la dicotomía, y pretender descifrar así las dinámicas de sus procesos.

Como se argumenta en este capítulo, una parte importante de las investigaciones que plantean preguntas relacionales para pensar el Estado observan estas relaciones en una dimensión “local y cotidiana”, lo que a su vez se traduce en la selección de referentes empíricos rurales, periféricos, apartados de lo que se podría pensar como el Estado “en el centro”. Esto tiende a dar la impresión equivocada de que en “el centro” no hay construcción, negociación y articulación, o que de alguna manera, en sus dimensiones locales el Estado y sus prácticas, son más “culturalmente intervenidas” que en el centro. El acierto de una mirada a la cotidianidad de relaciones, rutinas y rituales en la relación Estado-sociedad no debe implicar una mirada exclusiva a lo local y periférico. La relación entre procedimientos formales e informales; la negociación, y la contienda observados en una dimensión cotidiana son tan fructíferos para descifrar las dinámicas de la relación Estado-sociedad tanto en el centro como en localidades periféricas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, Philip (2006) [1977]. "Notes on the Difficulty of Studying the State." En Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.). (2006). *The Anthropology of the State, A Reader* (pp. 112-130). Malden: Blackwell Publishing.
- Agudelo, Carlos (2001a mayo-agosto). "Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado: Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia." *Análisis Político* 43.
- \_\_\_\_\_ (2001b). "El Pacífico colombiano, de 'remanso de paz' a escenario estratégico del conflicto armado." *Cuadernos de Desarrollo Rural* 46.
- \_\_\_\_\_ (2002, 22 de octubre). *Poblaciones Negras y Política en el Pacífico colombiano, paradojas de una inclusión ambigua* (tesis para obtener el grado de doctor en sociología).
- \_\_\_\_\_ (2005). *Retos del Multiculturalismo en Colombia: Política y poblaciones negras*. Medellín: La Carreta Editores.
- \_\_\_\_\_, Hoffmann, Odile y Rivas, Nelly (1999). *Hacer política en el Pacífico Sur, Algunas Aproximaciones*. Documento de Trabajo núm. 39. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
- Agudo, Alejandro (2008). "Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación: Perspectivas contemporáneas de la antropología de las políticas públicas." *Estudios Sociológicos* 79.
- \_\_\_\_\_, y Marco Estrada (coords.) (2011). *(Trans)formaciones del Estado en los Márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México, El Colegio de México/Universidad Iberoamericana.
- Arocha, Jaime (1986). "Concheras, manglares y organización familiar en Tumaco." *Cuadernos de Antropología* 7.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Obligados de Ananse. Hilos ancestrales y modernos en el Pacífico colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- \_\_\_\_\_ (2004). *Utopía para los Excluidos: El Multiculturalismo en África y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_, y Nina de Friedemann (1993, junio). “Marco de referencia histórico-cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia.” *América Negra* 5.
- Bourdieu, Pierre (1999). “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field.” En G. Steinmetz (coord). *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press. (Publicado originalmente en [1993, marzo] *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 96-97: 49-62.)
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1988). *Colombia: Violencia y Democracia* (informe presentado al Ministerio de Gobierno). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Ciencias.
- Corrigan, Philip, y Derek Sayer (1985). *The Great Arch: English State Formation as a Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.
- Domínguez, Marta (2003). “Los procesos de resistencia al conflicto armado y al desplazamiento forzado por parte de pobladores rurales afrocolombianos en el municipio de Buenaventura.” Informe final del concurso: Movimientos Sociales y Nuevos Conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas Clacso.
- \_\_\_\_\_ (2009). *¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal? Mirando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano (1993-2005)* (tesis de doctorado en ciencias sociales con especialidad en sociología). El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2015). “Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de ‘aprendizaje’ del Estado.” *Estudios Políticos* 46: 101-123.
- Dube, Saurabh (2001). *Sujetos subalternos*. México: El Colegio de México.

- Elias, Norbert (1998). "Apuntes sobre el concepto de lo cotidiano." En Vera Weiler (coord.). *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Norma.
- Emirbayer, Mustafa (1997). "Manifiesto for a Relational Sociology." *The American Journal of Sociology* 103(2): 281-317.
- Escalona, José Luis (2011 mayo-agosto). "Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados." *Estudios Sociológicos* XXIX 86: 389-413.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). *El final del salvaje; Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC-ICAN.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschermeyer y Theda Skocpol (coords.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fabian, Johannes (2002). *Time and the Other: How Anthropology Makes its Object*. Nueva York: Columbia University Press.
- Giddens, Anthony (1995). *Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gnecco, Cristóbal, y Marta Zambrano (coords.) (2000). *Memorias hegemónicas, memorias disidentes: el pasado como política de la historia*. Popayán: Universidad del Cauca.
- González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez (2003). *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- Gros, Christian (1993). "Derechos Indígenas y Nueva Constitución en Colombia." *Análisis Político* 19.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal." En María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo (eds.). *Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia*. Bogotá: ICAN.
- Hansen, Tomas Blom, y Finn Stepputat (2001). *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham/Londres: Duke University Press.

- Harding, Sandra (1992). "Rethinking Standpoint Epistemology: What is Strong Objectivity?" *The Centennial Review* 36(3): 437-470.
- Hoffmann, Odile (2002). "Collective Memory and the Ethnic Identities in the Colombian Pacific." *Journal of Latin American Anthropology* 7(2).
- \_\_\_\_\_ (2007). *Comunidades negras en el Pacífico colombiano: Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: Abya-Yala
- Joseph, Gilbert, y Daniel Nugent (1994). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham/ Londres: Duke University Press.
- Latham, Michael (2000). *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Levi, Giovanni (2003). "Un problema de escala." *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 24(95): 279-288.
- McClintock, Michael (2002). *Instruments of Statecraft: Guerrilla Warfare, Counterinsurgency and Conterterrorism (1940-1990)*. Nueva York: Pantheon Books.
- Ministerio del Interior-Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras (1997). *Visión, gestión y proyección de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras DACN. Dos años después. 1995-1996*. Bogotá: autor.
- Mitchell, Timothy (1988). *Colonizing Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). "Everyday Metaphors of Power." *Theory and Society* 19(5): 545-577.
- \_\_\_\_\_ (1991, marzo). "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics." *American Political Science Review* 85(1).
- Nuijten, Monique (2003). *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. Londres: Pluto Press.
- Nugent, Daniel (1997). *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885-1935*. Stanford: Stanford University Press.

- \_\_\_\_\_ (coord.) (1998). *Rural Revolt in Mexico: U.S. Intervention and the Domain of Subaltern Politics*. Durham/Londres: Duke University Press.
- Palacios, Marco (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Universidad de los Andes.
- Poulantzas, Nicos (1973). *Political Power and Social Classes*. Londres: New Left Books.
- Rappaport, Joanne (1994). *Cumbe Reborn: an Andean Ethnography of History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rivas, Nelly (2004). "Ambientalismo y surgimiento de nuevos actores étnicos en el Pacífico Sur." En Olivier Barbary y Fernando Urrea (coords.). *Gente negra en Colombia: dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Cali: CIDSE/IRD/COLCIENCIAS.
- Roseberry, William (2002). "Hegemonía y Lenguaje Contencioso." En Gilbert Joseph y Daniel Nugent (coords.). *Aspectos Cotidianos de la Formación del Estado. La Revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: ERA.
- Rus, Jan (1994). "The 'Comunidad Revolucionaria Institucional': The Subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968." En Gilbert Joseph y Daniel Nugent (coords.). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham/Londres: Duke University Press.
- Schijman, Emilia (2010). "Etnografía de archivos administrativos. Un corpus de demandas y quejas menores en un barrio de vivienda social." *Etnografía y Archivo. Revista Colombiana de Antropología* 46(2): 243-248.
- Scott, James (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven/ Londres: Yale University Press.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (coords.) (2006). *The Anthropology of the State, A Reader*. Malden: Blackwell.

- Shore, Cris. y Susan Wright (coords.) (1997). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge.
- Silva, Renan (2007). "La servidumbre de las fuentes." En R. Silva (coord.). *A la sombra de Clío: diez ensayos sobre historia e historiografía*. Medellín: La Carreta Editores.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1988). "Can the Subaltern Speak?" En Cary Nelson y Lawrence Grossberg (coords.). *Marxism and the Interpretation of Culture*. Champaign: University of Illinois Press.
- Stern, Steve (coord.) (1987). *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean World: 18<sup>th</sup> to 20<sup>th</sup> Centuries*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_ (2000b). "Latin America Constitutional Reform and Ethnic Right." *Parliamentary Affairs* 53(1): 44-54.
- Van der Haar, Gemma (2003). *Gaining Ground: Land Reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas, Mexico*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Vélez, Juan Carlos (2005). "Prácticas hegemónicas y resistencias cotidianas: una perspectiva para estudiar la formación del Estado en Colombia." *Estudios Políticos* 25.
- Wade, Peter (1995). "The Cultural Politics of Blackness in Colombia." *American Ethnologist* 22(2): 342-358.
- \_\_\_\_\_ (2006, enero-junio). "Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica: poblaciones afro-latinas (e indígenas)." *Tabula Rasa*. 004: 59-81.
- Weber, Max (2000) [1919]. *Politics as a Vocation*. Minneapolis: Fortress Press.
- Zamosc, Leon (1987). *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia. Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (1967-1981)*. Bogotá: Unrisid/CINEP.

## V. TERRITORIO, FORMACIÓN DEL ESTADO Y SOBERANÍAS FRAGMENTADAS EN GUATEMALA

Matilde González-Izás

Este trabajo aporta sugerentes respuestas a *por qué* las políticas de reforma del Estado guatemalteco que pretendían en los años ochenta y noventa, promover el desarrollo y la democratización de la política local de nueva cuenta están siendo amenazadas por el tráfico de influencias, las redes del crimen organizado y la impunidad administrativa y judicial. A sabiendas que ni los actores políticos ni las instituciones estatales se transforman automáticamente a partir de propuestas normativas y decretos de ley (muy de moda en aquellos tiempos), en este capítulo analizo los procesos sociales más relevantes que dieron forma al Estado de Guatemala en diferentes coyunturas históricas desde un territorio concreto situado en el nororiente de Guatemala: Zacapa, Chiquimula e Izabal. Para ello, rastreo las trayectorias políticas, las redes de influencia, la cultura y las prácticas de gobierno de varias generaciones de políticos nororientales que participaron en importantes contiendas por el territorio, y definieron el curso que siguió el Estado de Guatemala en los siglos XIX Y XX.

Si bien el punto de partida de la investigación que da sustento empírico a la discusión teórica que desarrollo fue la contrarrevolución guatemalteca de 1954, tanto los expedientes de archivo como las memorias de las personas entrevistadas<sup>1</sup> aluden a un proceso más antiguo en el que se fue configurando no sólo el territorio nororiental sino el Estado de Guatema-

<sup>1</sup> En el trabajo de campo que realicé en los veranos de 2012 y 2013.

la. El tomar en cuenta esta visión de *longue durée* me permitió escudriñar en el tiempo y el espacio aquellas ideas y prácticas gubernamentales que limitan (o eventualmente potencian) el desarrollo de la democracia en todas las escalas del mundo social de Guatemala. De igual modo, evalué las limitaciones de aquellas perspectivas que reducen la complejidad del problema de la gobernabilidad a la oposición entre autoritarismo y democracia, o entre centralización y descentralización del Estado. Los hallazgos de esta investigación ilustran las distintas maneras en que los actores políticos continuamente acomodan los diseños estatales a sus propias concepciones del mundo, sus formas de entender lo político, y a los estilos de gobernar sus territorios de influencia.

Cabe aclarar que aun cuando hago una reconstrucción socio-histórica del proceso de configuración del territorio nororiental y su relación con la formación del Estado de Guatemala, no pretendo explicar “la” historia del nororiente, o siquiera la historia de un periodo en particular. Simplemente rastreo en el tiempo-espacio algunas de *las contiendas por el territorio* que definieron el curso que siguió el Estado de Guatemala desde este espacio concreto. Considero que la reconstrucción socio-histórica de dichas contiendas aporta nuevos elementos al debate acerca de la formación del Estado en aquellos países que se caracterizan por una marcada desigualdad social, y la dependencia de inversiones y capitales extranjeros, combinadas con una fuerte presión demográfica y disputa por recursos escasos. Desde la perspectiva adoptada en este trabajo, el territorio es un espacio de apropiación, negociación y la disputa entre todos aquellos actores que lo viven, lo poseen, intervienen en él, y lo administran. Es, por tanto, un espacio que se redefine y conceptualiza en estrecha relación con los procesos sociales, los flujos económicos y las características de sus ecosistemas, pero también con las representaciones culturales de la población que lo habita (Hoffmann y Salmerón, 1997: 22).

Situar el nivel analítico en territorios estratégicos para el orden socioeconómico de un país ofrece la posibilidad de observar



los procesos mediante los cuales se transforma la relación entre Estado, economía y sociedad en diferentes periodos históricos. También posibilita observar que los procesos sociales que dan forma al Estado, las dimensiones que éste adquiere, las políticas que implementa, así como sus prácticas de gobierno son inherentemente espaciales, y se fundamentan en concepciones geográficas, sobre todo, en geografías imaginarias que compiten, desplazan o colonizan a otras formas de pensar y representar el espacio. Por el hecho mismo de ser constituido por las relaciones sociales, el espacio territorial es el lugar donde se ejerce el poder, se crean los símbolos significativos y se constituye un tejido complejo de relaciones de dominación, subordinación, solidaridad y cooperación que se entretajan en todas las escalas de lo local a lo global. De este modo, el territorio constituye lo que Doreen Massey (2005: 279) llamó la *geometría del poder*.

#### FORMACIÓN DEL ESTADO Y PROCESOS SOCIALES

La interpretación del proceso de formación del Estado desde una escala territorial que propongo, si bien recupera algunos de los aportes de la geografía crítica —Lefebvre (1975); Massey, Allen y Sarre (1999); Agnew (1989, 1999); Agnew y Corbridge (1995); Hoffmann y Salmerón (1997); Scott (1998); Radcliffe (2001)—, también retoma algunos elementos de la discusión sobre la formación del Estado desarrollada desde la sociología histórica, cuyo eje de análisis son *los procesos sociales* (Evans, 2007; Skocpol, 2007; Oszlak, 1978, 1981; O'Donnell, 1980, 1984, 1994, 2007; Brachet-Márquez, 2001, 2012; Przeworski, 1988, 1989, 1998; Diniz, 2009, entre otros). El gran aporte de esta perspectiva, según Brachet-Márquez (2012), radica en que el análisis del proceso de formación del Estado no se limita a observar la adquisición o el ejercicio de algunas capacidades del Estado sobre un territorio dado, sino que permite observar

históricamente las formas de relación que se establecen entre el Estado y la sociedad, y de ahí las formas que adquieren la desigualdad y la dominación. Para dicha autora, esta perspectiva “se basa en una concepción del Estado como instancia política de dominación y complejo institucional-organizativo dotado de capacidades administrativas y coercitivas. En este marco general, las formas que toma el Estado son históricamente construidas en el sentido de conformar y están conformadas por *los pactos de dominación* y formas particulares de mantener la desigualdad entre los dominantes y los dominados” (2012: 32).

Otro de los aportes de esta corriente consiste en que nos alerta respecto al *riesgo analítico* que supone el omitir las diferentes maneras en que las estructuras y acciones del Estado están condicionadas por contextos transnacionales históricamente cambiantes. Estos contextos, nos recuerda Theda Skocpol (2007), influyen en los distintos Estados a través de *las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal*, mediante la comunicación internacional de ideas y modelos de política pública y a través de las pautas mundiales de comercio, división de las actividades productivas, flujos de inversión y finanzas internacionales. En otras palabras, esta perspectiva dinamiza la idea de Otto Hintze (1981), quien advierte que los Estados se sitúan en la *intersección* entre los órdenes sociopolíticos nacionales para sobrevivir y avanzar en relación con otros Estados. Por consiguiente, los académicos que se sitúan dentro de esta corriente insisten en que el Estado moderno ha sido siempre, desde su nacimiento en la historia de Europa, parte de *un sistema de Estados competitivos e interrelacionados*.

En el caso de Guatemala, estas advertencias analíticas nos ayudan a contextualizar las transformaciones que experimentó el Estado en el periodo que va de 1954 a 1996 dentro del proceso de competencia interestatal que se produjo durante la Guerra Fría, y que se caracterizó por el marcado interés de los Estados Unidos por mantener su hegemonía en la región. En este caso, más que el concepto de imperialismo (en boga du-

rante los años setenta y ochenta), la noción de *configuraciones de fuerzas* nos ayuda a entender el dinamismo de la competencia interestatal y el trasfondo de las políticas anticomunistas de los Estados Unidos. Asimismo, nos ayuda a comprender los márgenes de acción y negociación que alcanzaron los políticos, militares y grupos de oposición respecto de los intereses dominantes en la región. Siguiendo este modelo de interpretación, es factible observar las distintas maneras en que la paranoia del “comunismo”, ampliamente difundida por la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) tras el triunfo de la Revolución cubana, ofreció al ejército guatemalteco la oportunidad de situarse como el interlocutor preferido del gobierno norteamericano y el actor protagónico que definió el diseño del Estado, así como el (re)ordenamiento del territorio nacional durante la segunda mitad del siglo xx. En síntesis, observar el proceso de formación del Estado dentro del dinamismo de la contienda interestatal nos permite observar el juego político de las élites en la región frente a las grandes potencias mundiales.

A medida que pongamos de nuevo al Estado en el primer plano en las experiencias del cambio social y la política, plantea Skocpol (2007), nos veremos obligados a respetar la historicidad intrínseca de las estructuras geopolíticas, y asistiremos necesariamente a los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes. Este enfoque, lejos de dar por sentada la aceptación ciega e incuestionada de las élites políticas de la región frente a los intereses transnacionales, nos invita a observar la contradictoria y compleja actuación de los diferentes actores que definieron el curso de la política estatal. Asimismo, nos recuerda que desde la interpretación weberiana el Estado no lo es todo, dado que otras organizaciones y agentes también modelan las relaciones sociales y la política, por lo que el analista debe estudiar a fondo la estructura y las actividades del Estado en relación con éstos. Hacer sociología del Estado, desde esta perspectiva, es descubrir, observar, investigar y ana-

lizar los grandes procesos sociales que nos ayudan a explicar la realidad que caracteriza al presente.

Atendiendo a esta perspectiva, una interpretación compleja del proceso de formación del Estado de Guatemala durante la segunda mitad del siglo xx (y sus consiguientes periodos de conflicto armado, pacificación, reforma del Estado, ingobernabilidad y violencia) nos lleva a observar cuidadosamente cómo cambian en el tiempo y en el espacio las instituciones, los intereses y las acciones del Estado y de los grupos socioeconómicos. Así, para los teóricos de esta corriente, situar de nuevo al Estado en el primer plano del análisis de la política y el cambio social supone revisar críticamente las generalizaciones de antaño y problematizar algunos de los supuestos deterministas que guiaron su interpretación. En contrapartida, estos teóricos sugieren identificar las redes de actuación política que vinculan al sector público con el privado, y situar el análisis del Estado en relación con los contextos socioeconómicos y socioculturales que lo configuran.

### Formación del Estado, contienda y dominación

En este capítulo retomo algunos elementos de la propuesta analítica desarrollada por Brachet-Márquez (2012), y Brachet-Márquez y Arteaga (2011), para quienes la formación de los Estados puede extenderse a lo largo de varios siglos y representar un proceso discontinuo, con altibajos, regresiones y mutaciones que se presentan de manera irregular. Por consiguiente, abarcar esta gran variedad de movimientos requiere adoptar una visión macroscópica y de *longue durée*. Al mismo tiempo, requiere observar con detalle aquellas contiendas que estallan en momentos precisos y se desarrollan dentro de un marco microscópico y de *courte durée* (Brachet-Márquez y Arteaga, 2011: 20). Para esta socióloga, las interrelaciones entre Estado y sociedad que expresan la formación del Estado pueden ob-

servarse a través de la estructuración histórica de un complejo de reglas o *pacto de dominación* que designa “quién tiene derecho a qué” en el ejercicio del poder y la distribución del excedente (Brachet-Márquez, 2012: 20; 2014). Lo que plantea Brachet-Márquez es analizar la formación del Estado como un proceso que alterna entre la creación, reproducción y destrucción de los pactos de dominación.<sup>2</sup> En este caso, la autoridad ejercida por el Estado se concibe a la vez como legítima y contestada en todos los momentos, de manera que la hegemonía, entendida como punto final, nunca se logra cabalmente. En este modelo de interpretación, resulta significativo seguir con atención las contiendas, en tanto que en muchas de ellas uno de los contendientes busca modificar el pacto de dominación.

Según la socióloga citada, los pactos de dominación pueden estabilizarse por periodos muy largos, en el sentido de ser aceptados como algo “natural” por la mayoría de la población, aunque nunca en forma definitiva. Pues, además de dominar a la población bajo su jurisdicción por medio de la amenaza del uso de la fuerza, los dirigentes de los Estados suelen construir un discurso legitimador que hace más aceptable su dominación y menos visibles las desigualdades que le corresponden. En lenguaje popular, esto último se traduciría al manejo calculado *del palo y la zanahoria*. En tanto que en el lenguaje de la

<sup>2</sup> Para Brachet-Márquez (2011), la noción de pacto de dominación yuxtapone el cumplimiento con reglas conocidas (pacto) con el uso potencial de la coerción (dominación). Esto significa que una distribución dada del poder y de los recursos puede ser acatada durante largos periodos, aunque nunca logre ser hegemónica. La noción de *pacto* implica que niveles dados de desigualdad serán aceptados y dados por hecho como normales: *todo sucede como si hubiera un acuerdo entre los miembros de una sociedad de no pelear la distribución del poder y de los recursos y aceptarla como normal, y para algunos hasta legítima*. Lejos de constituir un conocimiento compartido e incuestionado (como lo sería un contrato), los pactos de dominación continuamente se redefinen y manipulan por parte de aquellos actores cuyos intereses son opuestos a los estatales. La brecha entre el discurso público de la dominación y el que varios grupos elaboran culturalmente alternará entre fomentar la hegemonía, acumular el agravio en la esfera privada, o provocar la expresión colectiva y pública de sentimientos de injusticia (Moore, 1978, citado en Brachet-Márquez, 2011).

DSN aplicada por el Estado de Guatemala durante las diferentes etapas del conflicto armado, esto se tradujo en el manejo calculado de las acciones de represión (la seguridad) y las acciones del desarrollo económico-social. En este caso, la legitimidad de la acción estatal se buscó alcanzar no sólo con el impulso de programas de desarrollo, sino con el involucramiento de importantes segmentos de la población en las acciones e instituciones represivas, y con la oferta de prebendas y ascenso social que estas instancias ofrecían a sus colaboradores locales.

### Formación del Estado y contiendas por el territorio

Argumento en este trabajo que la formación del Estado es una construcción social que adquiere forma y sentido en territorios concretos y en la disputa por éstos. Al cartografiar las contiendas que definieron el curso que siguió el Estado de Guatemala a partir de la crisis colonial y la formación de las repúblicas de Centroamérica, observamos que la mayoría de éstas fueron contiendas por la demarcación, la representación y el dominio del “territorio de la nación” o por la apropiación y el dominio de territorios estratégicos para la expansión capitalista.<sup>3</sup> Estas contiendas estuvieron relacionadas con concepciones diferentes de entender el espacio, de gobernar a la población, de administrar sus recursos naturales, y de organizar sus agrosistemas.

Al estudiar la formación de los Estados poscoloniales debemos tener presente que desde los procesos de conquista y

<sup>3</sup> Dichas contiendas se concentran en: 1) los territorios ocupados por los circuitos del comercio legal y el comercio de contrabando (rutas de navegación marítima y fluvial, puertos y ciudades comerciales, pasos fronterizos, aduanas, y caminos que conectaban toda la red del comercio); 2) los territorios propicios para economía de plantación de aquellos productos altamente cotizados por el mercado mundial en diferentes contextos y periodos históricos (por ejemplo, el café y el banano, luego el algodón y el ganado, ahora la caña de azúcar y la palma africana, entre otros); 3) los territorios estratégicos para el desarrollo de empresas extractivas (madera, minerales y petróleo, etc.).

colonización, sus diferentes territorios han sido impactados por procesos políticos y económicos que operan a escala tanto local como nacional y global. De hecho, en países como Guatemala la (re)organización, la representación, la apropiación y la privatización de los territorios de los pueblos indígenas constituyen la base sobre la cual se extienden los procesos de expansión capitalista y la formación del Estado. Con sólo reconstruir la historia de un territorio podemos identificar las distintas maneras mediante las cuales éstos han quedado inscritos en extensas estructuras económicas y políticas que, normalmente, se originan fuera de estos lugares (Agnew, 1987). Al mismo tiempo, podemos observar cómo las contiendas relativas a estos territorios impactan y son impactadas por los grandes procesos sociales relacionados con el desarrollo del capitalismo y las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal.

Situando la escala de análisis en el territorio del Nororiente de Guatemala, retomo como ejemplo empírico algunas de las contiendas por el territorio que redireccionaron el curso que siguió el proceso de formación del Estado en Guatemala, desde la ruptura del pacto colonial a la actualidad. Enfocar la mirada analítica en este territorio —estratégico para los circuitos del comercio Atlántico y transfronterizo del triángulo norte de Centroamérica—, me permite cartografiar *la espacialidad del poder* e identificar las formas de *interacción* que se establecieron entre élites oligarcas; caciques provincianos; intelectuales e inversionistas (nacionales y extranjeros); políticos; magistrados, y autoridades gubernamentales (jefes políticos, alcaldes, síndicos, regidores, etc.) que intervinieron en la institucionalidad del Estado a escalas local, nacional y transnacional. Del mismo modo, me permite observar el tipo de interacción social que se estableció entre estos actores y las comunidades que vivían en los territorios objeto de su intervención. En términos de Timothy Mitchell (1991, 1999) puedo observar con detalle *la fragilidad* de los límites que se establecen entre el Estado, la economía y la sociedad.

Las contiendas relativas al territorio que examino en este capítulo siempre expresaron procesos de disputa social y relaciones de poder que iban más allá del espacio localmente peleado (Hoffmann, 2002). Esto ha sido y continúa siendo así sencillamente porque el territorio es el espacio preciso en donde diferentes actores —que se mueven a escala local, nacional o transnacional— compiten por el dominio de sus recursos ecosistémicos y llevan adelante sus más variadas empresas económicas, políticas y socioculturales.

Cabe mencionar que, aun cuando la mayoría de las contiendas que definieron el proceso de formación del Estado en Guatemala fueron contiendas por la apropiación, la explotación y la administración de territorios específicos, y en éstas participaron diferentes actores —cuyos intereses y mecanismos de influencia trascendían los espacios localmente disputados—, por lo general, éstas fueron interpretadas como “luchas entre caudillos, élites regionales y grupos de campesinos, en contra de aquel sector que tuviera el control del gobierno central”. De este modo, la historiografía política olvidó examinar las distintas maneras en que estas luchas se inscribían en contextos geopolíticos más complejos, y descuidó el análisis de la influencia decisiva que desempeñaron aquellos actores que no necesariamente aparecían en la escena política. Esta incapacidad de observar los entramados de poder local, nacional, transnacional, también se debió a una falsa división entre historia económica e historia política, o entre historia(s) local, regional, nacional y mundial —como si se tratara de esferas inconexas del mundo social—.

No obstante, cabe recordar que desde sus primeros años el proceso de formación del Estado en Centroamérica se desarrolló en estrecha relación con la contienda imperial sostenida entre España, Inglaterra y Francia por el dominio de aquellos territorios del litoral Atlántico que eran estratégicos para el desarrollo del comercio ultramarino y transfronterizo. A fines del siglo XIX, el interés de las potencias imperiales se amplió hacia los territorios del interior, particularmente de aquellos que fue-



ran altamente productivos para el desarrollo de la economía de plantación tropical (cafetera en el caso de los inversionistas alemanes, y bananera en el caso de los estadounidenses). De igual manera, estas potencias competían abiertamente por aquellos contratos que les garantizaran el monopolio de los sistemas de comunicación, transporte y comercio en la región. El cartografiar los territorios en disputa, los intereses y los cursos de acción de cada uno de los actores involucrados en estas contiendas nos permite ubicar el proceso de formación de los Estados del istmo centroamericano dentro de *la contienda interestatal* que sostuvieron las potencias imperiales (principalmente, Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos) por el control de los fértiles territorios del litoral Atlántico y Pacífico, los circuitos del comercio y los territorios en el interior del istmo, ello sin olvidar la agencia política de aquellos actores locales cuyos intereses estaban siendo afectados.

A diferencia de la historiografía política —delimitada por las fronteras de la nación, la región o la localidad—, el situar la mirada en la escala territorial nos invita a trascender las lecturas localistas acerca del Estado, y a identificar *los entramados de relación que se entretajan en todas las escalas del mundo social*. Nos invita a observar las relaciones que se establecen entre los circuitos de producción y comercio internacional, y las diferentes formas de gobierno local/nacional que se implementaron en cada coyuntura histórica y espacio geográfico. Desde esta amplia escala de análisis podemos observar con detalle lo que Dean (2001) denominó *las artes internacionales de gobierno* que condicionan la formación de aquellos Estados cuyos territorios eran relativa o débilmente autónomos y soberanos, condicionando así el papel de sus recursos y poblaciones dentro del sistema moderno de Estados.

Lejos de limitar la mirada al ángulo pueblerino de las administraciones locales o regionales, esta perspectiva nos remite a observar la intensa *circulación* de personas, capitales, mercancías, conocimientos y técnicas de gobierno de la población,

del territorio y de sus recursos que modelan la política pública en aquellos espacios que una lectura más centralista del Estado definió como “la periferia” o los “márgenes” del Estado. En todo caso, hay que tener presente que la expansión capitalista y las dinámicas globales siempre han desarrollado formas de intervención en los territorios y sociedades singulares, y que las historias mundiales e historias locales se entretrejen de diferentes maneras.

Además, en sociedades agrarias como la guatemalteca, los estudios acerca de la formación del Estado situados desde una perspectiva territorial han demostrado que los campesinos e indígenas se involucraron en las luchas políticas nacionales, estableciendo alianzas cruzadas con las élites insatisfechas y con otros grupos subalternos, y constituyendo así las fuerzas que marcaron *los giros* de la formación del Estado en el siglo XIX (Brachet-Márquez, 2012). Por otra parte, al centrar la atención en las luchas regionales interélites y populares que marcaron la formación del Estado, contribuyen a derribar el mito de “una clase capitalista unida”, así como la visión instrumentalista de un Estado que exclusivamente protege los intereses capitalistas (Brachet-Márquez, 2012:8). A medida que observamos el conflicto de intereses o alianzas cruzadas entre los inversionistas y funcionarios extranjeros, los bloques oligárquicos, las élites provincianas y los actores subalternos, la historia política de los diferentes países centroamericanos se vuelve a la vez más compleja y más dinámica.

Desde este enfoque, no se trata de hacer una historia de las élites o los grupos de poder, “historia desde arriba”, *vs.* una historia de los sujetos subalternos, “historia desde abajo”. Más bien, se trata de entender la diversidad de actores que intervienen en el proceso de formación del Estado, y el dinamismo que adquiere su *interacción política* en los diferentes territorios y coyunturas históricas. Asimismo, se resuelve la falsa oposición entre los procesos de formación del Estado desde arriba y desde abajo, desde el centro y desde los márgenes o la periferia,

pues no se trata de observar realidades diferentes, sino de situarnos a *diferentes escalas de observación* para identificar cómo se establecen las relaciones y diferencias, continuidades y discontinuidades entre los diferentes territorios de una nación. Se trata, por tanto, de evaluar cómo se articula el mundo social, al mismo tiempo que identificamos cómo se trazan las fronteras espaciales que nos presentan las diferentes formas y niveles de desigualdad social como parte del “orden natural de la vida”.

El incorporar la noción de territorio al análisis de las principales contiendas que fueron definiendo los procesos de formación del Estado nos permite cartografiar las formas que adquiere la dominación y la producción de la desigualdad social en términos espaciales; asimismo, nos permite observar *la desigual* disposición y distribución del Estado en el territorio nacional, e identificar cómo cambia la espacialidad del poder en cada una de las coyunturas históricas que han definido los diferentes pactos de dominación. Esto último significa que si leemos el proceso de formación del Estado en lenguaje cartográfico, podemos identificar cómo cambian *los epicentros de la institucionalidad y acción estatal*, dependiendo de las prioridades del capitalismo o de los imperativos de la “seguridad nacional” que se fueron definiendo para cada periodo. Paralelamente, podemos mapear aquellos espacios que permanecen olvidados o borrosos cual agujeros negros a la mirada de los diferentes agentes estatales. De igual modo, podemos comparar las diferentes cartografías del Estado que han contribuido a profundizar las desigualdades socio-espaciales.

En sociedades que se caracterizan por la extrema pobreza e índices alarmantes de desarrollo humano, este enfoque nos permite problematizar las limitaciones que enfrenta la noción de *pobreza* para observar cómo se *naturalizan* las desigualdades sociales gracias al efecto duradero de la inscripción de la realidad en el espacio y su representación cartográfica.

Por consiguiente, al observar los procesos de formación del Estado desde una escala territorial, tenemos presente que el

territorio es una construcción social en la que diferentes actores compiten por su interpretación, apropiación y manejo en relaciones de *desigualdad y desequilibrio de poder*. Asimismo, tenemos presente que la pujanza, la modernidad o el desarrollo económico de un determinado territorio regularmente se construyen en relación de dependencia/diferenciación con otros territorios cuya marginalidad y pobreza se presentan como “naturales” o independientes del primero. Esto último se hace especialmente evidente cuando observamos las relaciones de *diferenciación y dependencia* que se establecen entre los territorios fértiles del litoral Pacífico y el Atlántico, en donde se produce buena parte de los cultivos tropicales de exportación y los agrestes territorios de las tierras altas de montaña —adonde se replegó a la mayoría de la población indígena a través de sucesivas políticas de expropiación/privatización de sus tierras bajas—. Al tener presente la historia de estas relaciones de interacción y dependencia que se establecen en el interior de un mismo territorio o entre territorios aparentemente independientes, es viable identificar todos aquellos mecanismos que producen, legitiman o naturalizan las desigualdades sociales y las distintas maneras en las que los actores tanto privados como estatales intervienen en éstas.

### ¿POR QUÉ ESTUDIAR EL ESTADO DE GUATEMALA DESDE EL NORORIENTE?

Por su ubicación estratégica en la Bocacosta y Costa del Atlántico y en la intersección de las principales fronteras del triángulo norte de Centroamérica, estudiar el territorio del nororiente es relevante en sí mismo. Pero sobre todo, el estudio de este territorio nos ofrece novedosas rutas de análisis para comprender los procesos de formación del Estado y su relación con la disputa de territorios estratégicos para la expansión capitalista, el control de los circuitos comerciales y el desarrollo de la economía de plantación. Nos ofrece sugerentes claves para

entender cómo se producen las desigualdades sociales, y cómo se negocian los regímenes de dominación y los márgenes de la soberanía del Estado desde el espacio provinciano.



Mapa 1. Los circuitos comerciales de nororiente. Fuente: González-Izás, 2014:75.

Físicamente, el nororiente se caracteriza por su ubicación privilegiada en uno de los más antiguos e importantes circuitos del comercio noratlántico, el cual conecta los flujos del comercio (legal e ilegal) que circula entre los principales puertos

ubicados en el litoral Atlántico y los países del triángulo norte de Centroamérica. En esta región se ubican las principales fronteras y pasos aduanales entre Guatemala-Honduras y Guatemala-El Salvador, por donde históricamente se han establecido diferentes redes de tráfico de personas, armas y todo tipo de mercancías. Además, este territorio lo atraviesa el Río Motagua o Río Grande Zacapa (navegable hasta inicios del siglo xx), cuya cuenca hidrográfica permitió la formación de distritos de riego, la formación de las haciendas ganaderas y el desarrollo de la economía de plantación tropical (bananera en Izabal; tabacalera y melonera en Zacapa). Más importante aún, el sistema de dominación que se puso en práctica en esta región se modeló en la contienda por el territorio del pueblo ch'orti' y la población mestiza (de pretendida ascendencia española o europea) que se asentó en la región durante el periodo colonial y paulatinamente fue expropiando a los ch'orti' sus tierras bajas en los fértiles valles del Motagua y el Río Grande de Zacapa.

#### CONTIENDAS POR EL TERRITORIO NORORIENTAL Y FORMACIÓN DEL ESTADO

La razón principal por la cual elegí el nororiente como escala de análisis es que desde este espacio geográfico podemos observar con detalle una sucesión de contiendas por el territorio que modificaron radicalmente el curso de la historia del Estado de Guatemala durante los siglos xviii, xix y xx. Ejemplos paradigmáticos de este tipo de contienda son: a) las contiendas imperiales por los circuitos del comercio Atlántico y transfronterizo; b) la contienda revolucionaria (1944-1954), y las luchas de los pueblos indígenas (en este caso, el pueblo ch'orti') por recuperar sus antiguos territorios; c) la confluencia de intereses que llevaron a la contrarrevolución en 1954, y d) las contiendas por el control de territorios de "seguridad y desarrollo" en el contexto de la Guerra Fría. Analizar cada una de estas contiendas nos permite entender

la densidad histórica del pensamiento político, las prácticas de gobierno y la cultura institucional que han dado forma no sólo al territorio nororiental, sino también al Estado de Guatemala.

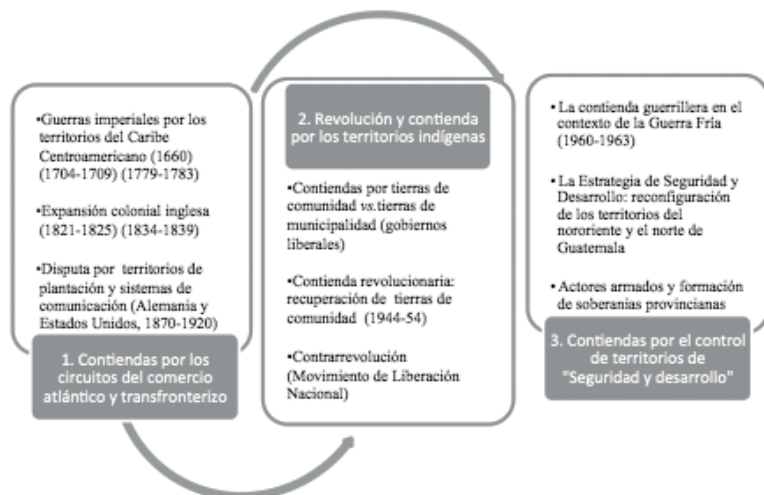


Figura 1. Contiendas por los circuitos del comercio atlántico y transfronterizo.

## Contienda imperial, circuitos del comercio ilegal y poder miliciano

Vista desde el territorio nororiental, la primera etapa del proceso de formación del Estado de Guatemala está estrechamente relacionado con la contienda imperial por el dominio de los circuitos comerciales que conectaban el Atlántico con el Pacífico a través de Istmo de Centroamérica. En el siglo XVIII, el Caribe se había convertido en un espacio ferozmente disputado entre las potencias coloniales de la época. Por un lado, la Corona española intentaba conservar el monopolio de todas las transacciones comerciales; mientras tanto, Inglaterra, Holanda y Francia peleaban por el reparto de las abundantes materias primas del Nuevo Mundo, a la vez que surtían de mercancías

de contrabando a aquellos espacios coloniales que España era incapaz de abastecer en su totalidad (Cerde-Crespo, 2008).

Historiadores que han estudiado las relaciones comerciales en Centroamérica durante el periodo colonial (Wortman, 1976; Rubio-Sánchez, 1973; MacLeod, 1980; Palomo, 1995; Cabezas, 1994, 1995; Cerde-Crespo, 2008) dan cuenta de que a mediados del siglo XVIII se produjo un notable incremento de aquellas transacciones comerciales —que la legislación indiana calificaba como “ilícitas”— entre comerciantes de las provincias del istmo y los representantes de las más agresivas potencias del noreste de Europa, principalmente de aquellas cuyas posiciones coloniales se ubicaban en las islas del Caribe. Estas redes del comercio “ilegal” de esclavos, mercancías y armas contribuyeron decisivamente no sólo al despegue económico, sino también a la configuración política del Reino de Guatemala. Wortman (1976) y Murdo MacLeod (1980) documentan con detalle las distintas maneras en que el contrabando directo con los comerciantes de las potencias extranjeras se había convertido en una de las fuentes principales de ingresos, si no la más importante para los funcionarios centroamericanos de todos los niveles. El gobierno español estaba consciente de ello, y conocía los nombres de los individuos implicados en las redes del “comercio ilegal”, pero poco podía hacer cuando se protegían entre ellos. Entre los funcionarios implicados en las redes del contrabando solían figurar aquellos relacionados con la administración de la fiscalía, los puertos y las aduanas; los oficiales encargados de velar por la seguridad y combatir el tráfico ilegal de esclavos y mercancías en los puntos neurálgicos de la Costa Atlántica y los pasos de frontera; los corregidores y lugartenientes del corregimiento de Chiquimula de la Sierra y Acasaguastlán; y los oidores y Presidentes de la Audiencia de Guatemala.

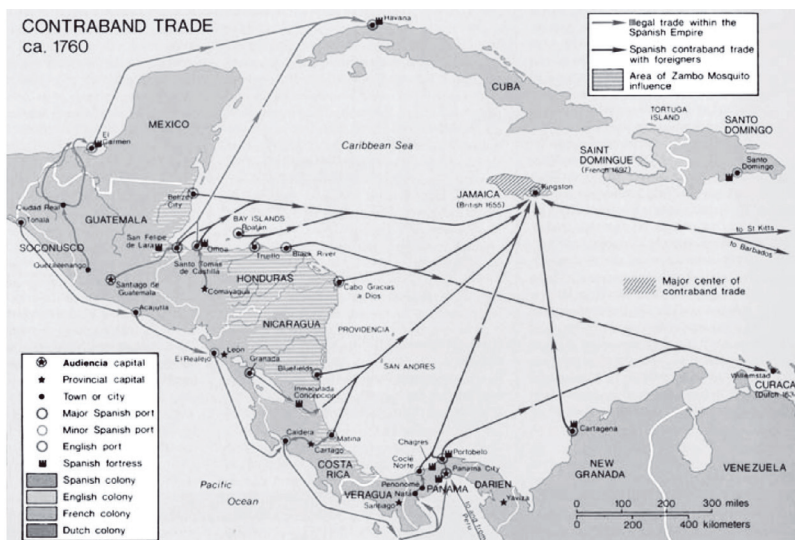
Desde los tempranos años de la colonia, las autoridades y un pequeño pero influyente grupo de comerciantes españoles y ladinos que se establecieron en el nororiente de Guatemala —en ese entonces, los Corregimientos de Chiquimula de la Sie-



rra y Acasaguastlán— se habían situado como *intermediarios* en las redes del comercio, tanto legal como ilegal, y se especializaron en el transporte de mercancías y personas a través del Camino Real que comunicaba a Santiago de los Caballeros de Guatemala con El Salvador, Honduras y los principales puertos del Caribe y la Costa Atlántica del triángulo norte de Centroamérica. En esta región es difícil comprender los flujos del comercio legal sin abordar su contracara: el comercio ilegal, el contrabando, el robo de mercancías y la corrupción. Investigaciones recientes sobre el comercio en Centroamérica sugieren que la magnitud que alcanzó el comercio ilegal fue tal que daría pie a una radical reinterpretación de la historia económica y política en la región (Hall y Pérez-Brignoli, 2003). Las ventajas del comercio ilegal eran muchas en comparación con las poquísimas ganancias del comercio con el Imperio español, cuyas restricciones situaban en desventaja a los productores y comerciantes de las provincias de Centroamérica. Además, en los alejados territorios de la Costa Atlántica los controles efectivos solían ser muy pocos, en tanto que la mayoría de los funcionarios de puertos y aduanas participaban activamente de las regalías del comercio ilegal.

Una vez que las potencias europeas adquirieron sus propias colonias en el Caribe, controlaron o interceptaron una creciente proporción del comercio español. La colonia holandesa de Curaçao y la colonia inglesa de Jamaica se convirtieron en los principales centros del contrabando con América Central. Posteriormente, los ingleses consolidaron sus posiciones en Utila, Roatán, Belice y la Mosquitia, y desde allí fortalecieron las redes del contrabando con Centroamérica. (Ver el siguiente mapa en el que Hall y Pérez-Brignoli (2003) representan con elocuencia el dinamismo de las redes del comercio ilegal en esta región.)

Las redes del comercio inglés de contrabando tenían motivos políticos así como económicos. Dependiendo del gobierno inglés que estuviera en el poder, y del gobernador de Jamaica,



Mapa 2. Fraude y contrabando. Fuente: Hall, Pérez-Brignoli y Cotter, 2003:176.

las políticas más o menos deliberadas se destinaban a atraer más comercio y a destruir la hegemonía española en el Caribe (Wortman, 1991: 209). Los informes de funcionarios reales que visitaron Centroamérica en el transcurso del siglo XVIII constataban que el problema más grave que enfrentaba España en esta región era que el contrabando había contaminado todas las relaciones burocráticas, militares y comerciales de la administración colonial. Durante este periodo aumentó el flujo de mercancías que llegaban desde Inglaterra a Jamaica o a Honduras Británica (Belize) destinadas a surtir el mercado hispanoamericano por medio de embarcaciones menores que arribaban en los puertos de las colonias españolas. Regularmente, estas embarcaciones arribaban con esclavos, vino, coñac, ron de Jamaica, telas y municiones; a cambio, cargaban productos locales como cacao, añil, cochinilla, caoba, palo de tinte, zarzaparrilla, cueros, sebo, etc. (MacLeod, 1980).

En el siglo XVIII y las primeras décadas del XIX se incrementó la confrontación armada entre España e Inglaterra por el con-

trol de los puertos, islas, rutas y pasos aduanales por donde circulaba el contrabando. La Corona esperaba que la Audiencia de Guatemala asumiera el costo de la defensa de sus posiciones en el Caribe. Por consiguiente, las autoridades coloniales se veían obligadas a recurrir a los grandes comerciantes de Ciudad Guatemala y a los potentados provincianos para que formaran los ejércitos milicianos que asumían la seguridad del Reino en el litoral atlántico.

La historiografía provinciana y la tradición oral del nororiente de Guatemala es rica en relatos que rememoran el papel que desempeñaron las milicias de los corregimientos de Chiquimula y Acasaguastlán en la construcción y la defensa de los principales fuertes de la costa atlántica, y en casi todas las acciones militares para repeler las incursiones de “contrabandistas, piratas, bucaneros, filibusteros, malandrines o corsarios” en la bahía de Honduras, el Golfo Dulce y el Puerto Fluvial de Gualán. Entre las acciones más recordadas en la narrativa nororiental destacan: entre 1650 y 1660, la participación de las milicias de Chiquimula y Zacapa en la guerra entre Inglaterra y España, luego de que las tropas inglesas provenientes de Jamaica ocuparon las islas de Utila y Roatán en Honduras; entre 1704 y 1707, su participación en la guerra para desalojar a los ingleses e indios mosquitos del pueblo de Amatique, situado en la jurisdicción del Golfo Dulce; entre 1779 y 1783, su participación en la tropa que organizó el presidente de la Audiencia de Guatemala (Matías de Gálvez) para recuperar sus posiciones en el Caribe y expulsar a los ingleses e indios mosquitos de la región.

Es factible pensar que la participación de los milicianos nororientales en las guerras contra los ingleses y los mosquitos, y su expulsión del Caribe centroamericano, pudieron haber sido contradictorias, en tanto que los comerciantes y funcionarios públicos de esta región formaban parte de las redes del comercio ilegal que ellos mismos perseguían. No obstante, el ser milicianos y salir vencedores en la guerra les ofrecía nuevos espacios de poder y autonomía en el manejo de sus empresas comerciales y

sus territorios de influencia. A cambio del *servicio en armas*, los comerciantes involucrados en las redes del contrabando negociaban *flexibilidad* por parte de los presidentes de la Audiencia a la hora de ejecutar las disposiciones reales, especialmente aquellas concernientes al comercio y el pago de impuestos.

A la oficialidad miliciana, el Servicio al Rey en Armas le confería acceso a los círculos gubernamentales y conexiones políticas y financieras. Asimismo, los oficiales de mayor rango tendían a actuar en colusión con los corregidores de turno, generalmente formando lucrativas alianzas comerciales con ellos. Además, podían obtener concesiones de tierra y trabajo indígena en sus empresas privadas (haciendas ganaderas, trapiches, obrajes de añil y casas comerciales que requerían de cargadores indígenas para descargar y cargar la mercancía de los barcos y trasladarla hasta su destino final).<sup>4</sup>

Además, el control de las milicias permitía a los agentes reales y potentados provincianos negociar, desde su posición de ventaja, los términos del *pacto colonial* con los pueblos indígenas, y así mantener su posición dominante a lo largo de tres siglos (González Alzate, 2006). Más importante aún, las milicias contribuyeron a legitimar la autoridad de una *fuerza militar privada* autorizada para ejercer la violencia pública en su territorio, fundamentalmente si esta violencia se ejercía en contra del “otro”, “el indio insurrecto y levantisco”. De hecho, para los encomenderos, hacendados, comerciantes y autoridades del corregimiento de Chiquimula, las amenazas más significativas no provenían necesariamente de aquellas *fuerzas extranjeras* que incursionaban en la costa atlántica, sino de la población ch’orti’ que continuamente se opuso a todas aquellas exigencias que

<sup>4</sup> Las llamadas “probanzas de méritos y servicios” que los conquistadores y sus descendientes hacían para solicitar premios ante la Corona están llenas de referencias al estado de preparación militar que cada uno decía mantener de su propio bolsillo. Estas peticiones se fundamentaban en la idea de *la casa poblada*, institución socioeconómica que desempeñaba, entre otras, la función de mantener gente, armas y caballos para el servicio del rey (Webre, 1987: 512-513).

expoliaban sus recursos, constreñían sus espacios de acción política y desbarataban el *precario equilibrio* del pacto colonial.

En conclusión, algunos de los rasgos característicos del proceso de formación del Estado que observamos desde el nororiente de Guatemala son el afincamiento de las redes del comercio ilegal, la evasión de impuestos, la formación de las milicias privadas al servicio de potentados locales y autoridades del gobierno en tiempos de necesidad, la cultura de las armas y del honor, y la conquista de importantes espacios de soberanía provinciana. Con sus variantes y matices, podemos rastrear estos rasgos en diferentes coyunturas históricas. Esto se averigua particularmente ahora, tras las políticas de descentralización del Estado y el afincamiento de redes criminales que controlan el tráfico ilegal de todo tipo de mercancías, drogas, armas y personas en el triángulo norte de Centroamérica.

### Estado republicano, expansión colonial inglesa y contienda por el territorio nororiental

Desde los primeros años de la independencia, Inglaterra se negó a establecer relaciones diplomáticas con los representantes del Estado federal o cualquiera de sus gobiernos provincianos; asimismo, se negó a negociar con éstos los antiguos territorios en litigio.<sup>5</sup> En contrapartida, estableció relaciones bilaterales entre las casas comerciales inglesas y las autoridades locales de aquellos territorios de su interés; fortaleció las redes de contrabando a través de las cuales operaban los comerciantes ingleses radicados en Belice y la Mosquitia nicaragüense y costarricense, y acudió a su fuerza naval para resolver las disputas con cada uno de los nacientes Estados de istmo. Lejos de negociar con las

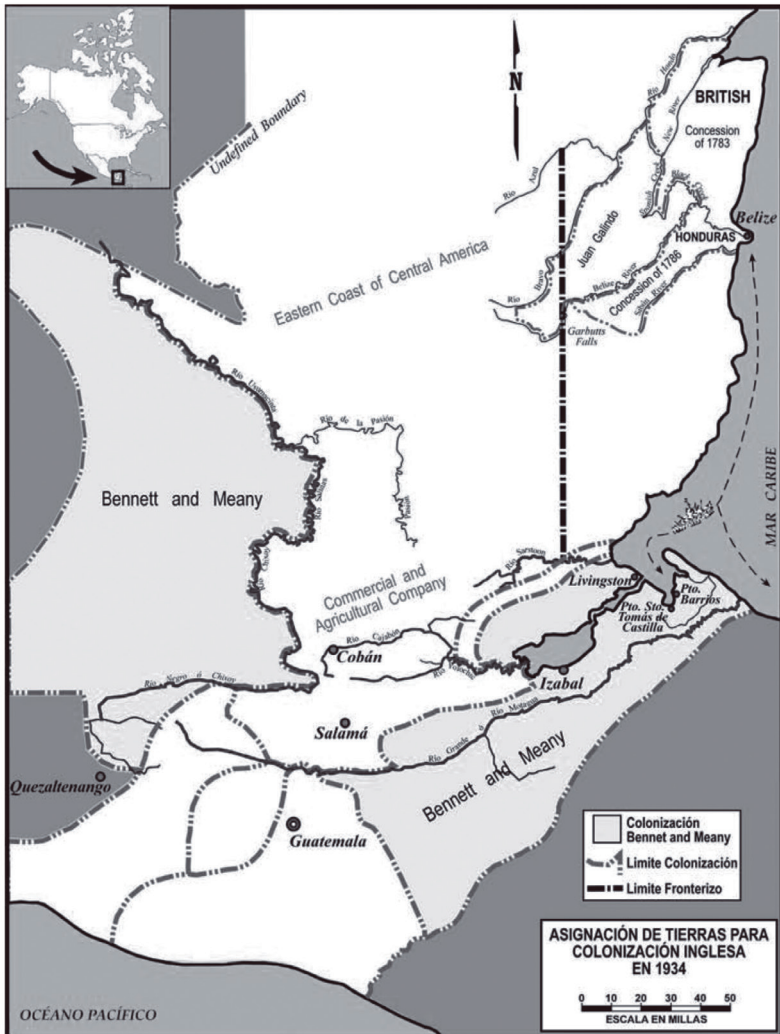
<sup>5</sup> Particularmente, el territorio de Honduras Británica, hoy Belice, y de las Islas de la Bahía en el golfo de Honduras. Además, Inglaterra demandaba la estratégica isla de Roatán y todo el territorio de la Mosquitia, el cual abarcaba buena parte de la costa atlántica de Honduras, toda la de Nicaragua y una porción de la costa de Costa Rica.

nuevas autoridades republicanas, una de las principales responsabilidades del representante británico para Centroamérica —el peculiar personaje Frederick Chatfield— era consolidar y ampliar los dominios coloniales de Inglaterra en la región.

Por su parte, los dirigentes liberales involucrados en la organización del Estado federal argüían que el monopolio que ejercían las casas comerciales inglesas radicadas en Belice, sumado a la impunidad con que operaban sus redes de contrabando y a la creciente expansión colonial de Inglaterra en el Atlántico, limitaban el desarrollo económico de la región. Y aun cuando intentaban restringir el poder de la oligarquía comercial inglesa-beliceña, el resultado de sus negociaciones casi siempre redundó paradójicamente en privilegios y generosas concesiones territoriales otorgadas a los ingleses, en detrimento de los intereses de la población que radicaba en los territorios concesionados.

En síntesis, la política de los gobiernos de la Federación de Centroamérica, y del gobierno de Guatemala en particular, respecto a la relación con Inglaterra fue ambivalente, cuando no discordante, con los proyectos de modernización y control de los circuitos del comercio atlántico. Por un lado, se observa una combinación de relaciones de intercambio comercial y contrabando, y por el otro, dependencia en el financiamiento y la adquisición de las armas utilizadas en las guerras intestinas: disputas centradas en unos territorios y, generosas concesiones en otros. Por ejemplo, el gobierno de la primera generación de liberales presidido por Mariano Gálvez esperaba que la colonización del territorio de la Costa y Bocacosta del Atlántico<sup>6</sup> por parte de inmigrantes extranjeros, sumada a la construcción de una red de caminos y la habilitación del puerto Santo Tomás de Castilla al comercio mundial, pondrían freno a la usurpación territorial y al monopolio comercial ejercido por los comerciantes ingleses/beliceños. Sin embargo, al examinar los contratos

<sup>6</sup> Actual territorio de Izabal que atraviesa el río Dulce y rodea al Lago de Izabal, y el norte de Zacapa, que atraviesa el río Motagua.



Mapa 3. Concesiones otorgadas a las empresas de colonización inglesa-beliceñas. Fuente: González-Izás, 2014: 85.

contraídos entre el gobierno de Guatemala y las empresas extranjeras de colonización que prometían construir la infraestructura comercial, se observa que la mayoría de sus socios



o representantes eran ingleses (radicados en Belice), con una clara estrategia de expansión colonial y dominio de los territorios aledaños a la frontera beliceña, el Golfo Dulce, y aquellos territorios que se extendían a lo largo de los ríos Polochic y Motagua. Además, buscaban controlar la red de caminos del comercio atlántico y transfronterizo del istmo centroamericano. De esa cuenta, dichas concesiones, lejos de lograr la pretendida autonomía comercial y el impulso modernizante por parte de “inmigrantes industriales”, únicamente consolidaron la influencia de Gran Bretaña en la región, el monopolio comercial de Belice, y su expansión en la industria extractiva maderera.

Los trabajos de William Griffith (1959 y 1965) ofrecen abundante evidencia acerca de las concesiones otorgadas por el Estado de Guatemala a diferentes empresas de colonización europea, el tipo de contratos firmados y los problemas que enfrentó el gobierno cada vez que no obtuvo los resultados pactados en los convenios de colonización. Por ejemplo, en 1834, el gobierno de Guatemala firmó tres diferentes contratos de colonización con la compañía inglesa/beliceña Bennett & Meany. En dichos contratos, esta empresa obtuvo el extenso territorio de lo que fue el antiguo corregimiento de Chiquimula de la Sierra y el corregimiento de Tonicapán, así como dos mil caballerías de tierras baldías al lado norte del Golfo Dulce para establecer una colonia de inmigrantes extranjeros (véase mapa 3). Entre marzo y agosto de 1834, el gobierno de Gálvez había otorgado a empresas extranjeras importantes concesiones equivalentes a casi las tres cuartas partes de las tierras estatales de Guatemala. La justificación preferida del gobierno era que “los territorios otorgados a las empresas extranjeras eran selváticos y deshabitados”. No obstante, al analizar la conflictividad alrededor de la tenencia y la administración de dichos territorios, se observa que éstos eran habitados por comerciantes, terratenientes medios, campesinos y comunidades indígenas; asimismo, estaban ubicados en la principal ruta comercial hacia el Atlántico —transitada por comerciantes, arrieros, cuatrerros



y toda clase de intermediarios locales que dominaban los circuitos del comercio trasatlántico y trasfronterizo del triángulo norte de Centroamérica—.

### Insurrección de los pueblos del nororiente

Cuando se supo la noticia de que el gobierno de Gálvez había firmado los contratos de concesión de una buena parte del territorio nororiental en favor de la empresa de Bennett & Meany (septiembre de 1834), inmediatamente reaccionaron los comerciantes y autoridades del puerto fluvial de Gualán. Unos días más tarde, los ciudadanos (élites provincianas de pretendida ascendencia española) y autoridades municipales de la mayoría de los pueblos de los antiguos corregimientos de Chiquimula de la Sierra y Acasaguastlán (Zacapa, San Pablo, Estanzuela, Chiquimula, Esquipulas, etc.) respaldaron la protesta y presentaron un memorial al jefe político de Chiquimula exigiéndole que respaldara sus reclamos y recomendaciones al gobierno central.

Las municipalidades del nororiente exigían al gobierno nada menos que la anulación del acuerdo de concesión de los territorios de Izabal, Zacapa y Chiquimula. Los líderes del movimiento calificaron como “*ilegítimos* los contratos de adjudicación de tierra a empresas extranjeras de colonización”, en tanto que estas concesiones afectaban los intereses de los hijos nativos del nororiente. Uno de los argumentos de la protesta se sintetizó en una frase: “Si la tierra es propiedad nacional, nosotros somos miembros de esta nación, y tenemos más derecho a que ésta nos pertenezca; por tanto, nosotros nos oponemos a que sea vendida a extranjeros”.<sup>7</sup> Además, consideraban absurdas las ideas del gobierno respecto a que “los colonizadores extranjeros facilitarían a los guatemaltecos su industria y capital”. Antes

<sup>7</sup> De la municipalidad de Gualán al C. Jefe político del departamento, septiembre 28, 1834 (Guatemala 1834). FO 15/14 fol. 132, citado en Griffith, 1965: 95-98.

bien, recordaban que la costa de Belice ya había sido colonizada por ingleses, y que éstos finalmente monopolizaron todo el comercio con Centroamérica y extraían millones de dinero en efectivo o en productos. Si los ingleses ganaban nuevos territorios en las costas del Caribe y el lago de Izabal —argumentaban—, “ellos lograrían el control absoluto del comercio marítimo de Guatemala y precipitarían a la total ruina la economía guatemalteca”. Además, al poseer las tierras de la Bocacosta y la costa atlántica, los ingleses podrían extraer sin ningún registro cualquier cantidad de maderas preciosas y zarzaparilla de Guatemala, ello con perjuicio para los comerciantes nacionales, quienes tenían poco tiempo de haber empezado a explotar dichos productos. Si el contrato fuera consumado, predecían: “Este departamento [Chiquimula-Zacapa] será el más infeliz y arruinado de todos los del Estado”.<sup>8</sup>

Durante el último trimestre de 1835 hubo un importante levantamiento en las provincias de Chiquimula y El Salvador, el cual fue reprimido por el gobierno de Guatemala. Este levantamiento tenía como objetivo derrocar al gobierno federal encabezado por Francisco Morazán y al régimen de Gálvez en Guatemala. Pese a la represión estatal, el encarcelamiento y el exilio de varios de sus dirigentes, nueve corporaciones municipales del corregimiento continuaron protestando por los contratos firmados con Bennett & Meany y la actitud “entreguista y extranjerizante” del gobierno de Gálvez (Griffith, 1965; Ingersoll, 1972). Los rebeldes argüían también que la práctica del gobierno había sido contraria al interés público, y eso era una amenaza para *la fragmentación del Estado*, pues aun los gobiernos despóticos trataban de aumentar el área de su territorio, mientras que Guatemala ofrecía fragmentar el territorio nacional en un gran número de propiedades extranjeras, ello en perjuicio de sus propios habitantes.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> De la municipalidad de Gualán, al C. jefe político del departamento, septiembre 28, 1834 (Guatemala 1834). FO 15/14 fol. 132, citado en Griffith, 1965: 95-98.

<sup>9</sup> AGCA (Guatemala 1834/ FO 15/14 fol. 132, citado en Griffith, 1965).

Finalmente, la rebelión que se venía organizando en todo el oriente de Guatemala en protesta a las transformaciones promovidas por el gobierno de Gálvez, unida a la defensa del concepto de *soberanía popular* y las derivaciones legales de éste, permitió que las demandas de los pueblos del nororiente fueran escuchadas. En 1837 el gobierno reconoció que las circunstancias planteadas por las municipalidades de los pueblos del nororiente eran legítimas y anuló el contrato aduciendo incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa inglesa-beliceña. Aunque tardíamente, esta particular contienda concluyó; no obstante, en todo el país ya se vivía un ambiente de insurrección general. El conjunto de las políticas impulsadas por la primera generación de liberales estimuló una variedad de respuestas por parte de todos aquellos sectores que veían afectados sus intereses. El reclamo popular en contra de los gobiernos liberales —tanto del Estado de Guatemala como de la federación— se hizo cada vez más frecuente a partir de 1835.

Las élites liberales no alcanzaron a comprender el poder potencial de la resistencia provinciana. Tampoco dimensionaron la envergadura que tendrían los levantamientos indígenas del altiplano guatemalteco en contra de su política de tierras y de impuesto de la capitación,<sup>10</sup> ni la fuerza que alcanzaría el combativo Movimiento de la Montaña, organizado por las élites provincianas y los grupos de campesinos indígenas y mestizos del oriente de Guatemala, que se opusieron a las concesiones territoriales otorgadas a las empresas de colonización belga y británicas que se asentaron en Izabal en julio de 1836.

En un principio, la Rebelión de la Montaña o Guerra de la Montaña fue un movimiento de comerciantes, ganaderos, campesinos indígenas y mestizos que abarcó casi todo el oriente del país (la mayoría de los municipios de los departamentos de Chiquimula,

<sup>10</sup> Entre 1834 y 1835 ocurrieron sublevaciones y revueltas en más de 30 comunidades indígenas de Los Altos, que se oponían al impuesto de la capitación, a las transformaciones del sistema judicial, y a las políticas de privatización de sus tierras comunales.

Zacapa, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa). Esta rebelión liderada por el emblemático caudillo Rafael Carrera, duró de 1837 a 1839, y sus protagonistas tuvieron dos gritos de batalla: “religión por siempre” y “muerte a los extranjeros y a los heréticos” (Dary, 2008: 29).

A partir de su participación en el Movimiento de la Montaña, la figura de caudillo Rafael Carrera destacó significativamente, pues aprovechando el carisma de su liderazgo y la fuerza de la rebelión de los comerciantes, hacendados y campesinos de todo el oriente de Guatemala, éste logró establecer una estratégica alianza con la jerarquía de la Iglesia católica y la oligarquía de Ciudad Guatemala para derrocar el gobierno liberal de Mariano Gálvez en 1838, terminar de desestructurar la débil federación, y establecer una prolongada dictadura que duraría de 1839 a 1865. Durante todo este periodo, el Estado guatemalteco estuvo dominado por la élite conservadora de Ciudad Guatemala y un sector de la élite regional del oriente, quienes organizaron la administración estatal siguiendo el antiguo patrón de los corregimientos coloniales, y conservando importantes espacios de soberanía en la administración de sus territorios.

El análisis del proceso de formación del Estado en este periodo permite ver que, en lugar de un Estado soberano y fuerte, y naciones sólidamente constituidas, lo que prevaleció durante el primer medio siglo de vida republicana fue la fragmentación provinciana, la disputa por el control de territorios estratégicos para los circuitos del comercio, y la extracción de productos de exportación (maderas preciosas, zarzaparrilla y grana) que los gobiernos no fueron capaces de contener. Del mismo modo, nos muestra la formación de Estados nacionales débiles cuyo poder se concentró en la figura del viejo caudillo hispánico, y más adelante en la de un dictador-militar.

Además, podemos observar las profundas debilidades estructurales de las nuevas repúblicas para sostener los costos de aquellos proyectos tendientes a “modernizar” los circuitos comerciales y la agricultura de agroexportación. Se derivó de ello la particular tendencia de las élites políticas a financiar los cambios acudiendo, por un lado, a la inversión e inmigración extranjera, y por el

otro, al trabajo forzado indígena y a los viejos modelos de endeudamiento o habilitación colonial que operaban en todas las escalas del mundo social. Sobre todo, constatamos que, independientemente de la adscripción política (liberal o conservadora), en las élites provincianas prevaleció el peso de una memoria colonial regida por jerarquías y estamentos, y una larga historia de desigualdad social y violencia ejercida por fuerzas milicianas al mando de potentados locales que siempre negociaron el pacto de dominación desde su particular territorio de influencia.

### **La disputa por los territorios de plantación y el dominio de los sistemas de comunicación y transporte (1870-1944)**

Durante la administración de la segunda generación de liberales el epicentro de la acción estatal se ubicó en los circuitos cafeteros de la Alta Verapaz y la Boca Costa Sur Occidental. Esto último no significó que el nororiente estuviera excluido de las políticas de “modernización” capitalista que se ensayaron durante esa época. No obstante, desde fines del siglo XIX hasta la Revolución de octubre de 1944, el peso de la inversión y la acción estatal se concentró en los territorios de la economía de plantación cafetera, y benefició fundamentalmente a las élites de los Altos de Guatemala y a los empresarios alemanes que se ubicaban en los territorios del café, quienes modelaron la institucionalidad y la acción estatal desde sus espacios finqueros.<sup>11</sup>

La crisis en la producción y la comercialización de la grana y su paulatina sustitución por la agroexportación cafetera provocó cambios sustantivos, no sólo en la economía, sino en las constelaciones de poder y la configuración social y territorial del agro guatemalteco. Nuevos actores sociales —élites de los Altos de Guatemala e inversionistas extranjeros— entraron a

<sup>11</sup> Para mayor detalle, véase González-Izás (2011 y 2014a).

competir con la vieja oligarquía por el monopolio del comercio y los recursos estratégicos (tierra, trabajo, crédito, circuitos comerciales e instituciones estatales) necesarios para echar a andar las empresas cafeteras. Dentro de esta nueva contienda “el indio”, y sus territorios y recursos constituían el objeto de disputa; al mismo tiempo, el objeto de temor.

En los años sesenta del siglo XIX ocurrieron drásticos cambios en la manera de entender el proceso de modernización capitalista, y en la forma de organizar el Estado y el territorio de la nación. Los nuevos empresarios cafetaleros, tanto los extranjeros (principalmente alemanes) como aquellos pertenecientes a la élite regional de los Altos Occidentales, demandaban cambios profundos en la manera de organizar la economía y la administración pública que el gobierno e instituciones conservadoras se mostraban reacias o poco receptivas a implementar. Algunos de estos cambios, señala David McCreery (1981), eran: mejoras en el sistema de comunicaciones en el suroccidente del país y la vertiente del Pacífico; mayor crédito a interés más bajo para la producción; libertad en relación con el monopolio del Consulado de Comercio; acceso fácil a los territorios y la mano de obra indígena, y el fin a los impedimentos legales para su libre explotación. Fundamentalmente, con el auge de la producción cafetera, la élite altense reclamaba el derecho de privatizar expeditamente vastas extensiones de tierra que pertenecía a los pueblos indígenas en la Bocacosta de Quetzaltenango, San Marcos y Suchitepéquez, y el derecho a manejar con “libertad y criterio propio” la movilización de trabajadores indígenas de las Tierras Altas hacia las nuevas plantaciones cafeteras ubicadas en el declive suroccidental del Pacífico. Al mismo tiempo, exigía al gobierno la construcción y el mantenimiento de caminos, y la construcción del puerto de Champerico en el Pacífico, el cual les permitiría liberarse del Consulado de Comercio que protegía el monopolio de los comerciantes de Ciudad Guatemala y sus socios locales en el nororiente, quienes controlaban las rutas y los puertos del Atlántico desde el periodo colonial.

Durante el periodo que va de 1880 a la segunda Guerra Mundial, la formación del Estado de Centroamérica estará influida, si es que no condicionada, por la disputa imperial que se estableció entre Alemania y los Estados Unidos por el monopolio de los circuitos del comercio trasatlántico, la apropiación de extensos territorios aptos para la economía de plantación, y el dominio político y cultural de la región. Mientras que finqueros e inversionistas alemanes ocuparon extensos territorios y formaron plantaciones cafeteras en el Valle del Polochic, la Alta Verapaz y buena parte de la Bocacosta del Pacífico, los empresarios norteamericanos llegaron a tener el control del extenso territorio del litoral atlántico y los fértiles valles del río Motagua —en el departamento de Izabal—, justo el territorio que la primera generación de liberales había concesionado a las empresas inglesas —Bennett & Meany y la Eastern Coast of Central America Commercial and Agricultural Company—, en los años treinta del siglo XIX, ligadas éstas a la industria extractiva de madera y a los circuitos del comercio inglés.

La contienda imperial sostenida entre Alemania y los Estados Unidos por alcanzar el dominio de los territorios aptos para la economía de plantación y el control de las rutas y los sistemas de comunicación y transporte se hace explícita en diferentes fuentes hemerográficas de la época,<sup>12</sup> pero sobre todo, en el interesante artículo titulado “Alemanes y estadounidenses en Guatemala”, escrito en 1929 por el reconocido etnólogo y geógrafo alemán Franz Termer. En dicho artículo, Termer hace una brillante comparación de los territorios ocupados, los cultivos de exportación, los sistemas de producción, los tipos de empresa, los procesos de expansión comercial, y las formas de intervención política e influencia cultural que ejercían los empresarios,

<sup>12</sup> Entre otros, ver el *Eco Alemán*, una publicación periódica que sale a raíz de la primera Guerra Mundial con el objetivo de mantener información actualizada acerca del avance de los enfrentamientos y hacer propaganda en favor de la expansión alemana en Centroamérica.

intelectuales y políticos de ambas potencias en este “pequeño país tropical”.

Según el citado artículo, en el nororiente de Guatemala la United Fruit había sembrado banano en la cuenca del río Motagua, utilizando las vegas bajas costeñas hasta 100 kilómetros tierra adentro y hasta 12 kilómetros a lo ancho, de modo que en 1929 el tren recorría tales plantaciones durante tres horas y media ininterrumpidas (271). Para agilizar la comercialización de la fruta y aumentar su rentabilidad, esta empresa no sólo estableció sus propios ferrocarriles, sino también una flota propia de vapores especiales llamada “The Great White Fleet”, que en los años veinte y treinta del siglo xx era la más fuerte del Mar Caribe. Para ello, se realizaron nuevas construcciones en la zona portuaria de Puerto Barrios que han permanecido como propiedad de la compañía. Ejemplo de lo anterior es el muelle con sus galpones de almacenamiento y tendido de vías férreas (1989: 273).

En 1925, la United Fruit poseía 51% de las acciones de la International Railways of Central America (IRCA), y controlaba 887 millas ferroviarias entre el Atlántico, Guatemala y El Salvador.<sup>13</sup> Huelga señalar, puntualiza Termer, que “con los ferrocarriles, Estados Unidos tiene el país en la mano” (1989). Efectivamente, el control de los ferrocarriles permitió a la empresa bananera disponer de transporte barato y eficiente para todos los productos que exportaba e importaba libres de impuestos. La bananera era propietaria de los muelles, o en el peor de los casos, mantenía control sobre los existentes (Posas, 1993: 135). También era propietaria de los buques que transportaban los plátanos y las mercancías que importaban para surtir la red de comisariatos que había en los centros urbanos donde la empre-

<sup>13</sup> Esta empresa contaba con tres líneas: una línea principal que comunicaba la zona portuaria atlántica de Puerto Barrios y la de San José en el Pacífico con la ciudad capital; otra que recorría la principal zona económica de la república —la Bocacosta y costa sur del Pacífico— desde la frontera mexicana hasta Escuintla, y una tercera vía que conectaba Zacapa con El Salvador, enlazando este país con la costa atlántica.



sa estaba afincada. En la práctica, estos comisariatos facilitaron la expansión de las mercancías norteamericanas (libres de impuestos) en todo el nororiente de Guatemala, al punto que en las décadas de 1920 y 1930 el dólar era una moneda de uso corriente en varios municipios de Zacapa e Izabal. Igual, o aún más significativa, fue la introducción del Ferrocarril del Norte y la contratación de miembros de la élite regional para que ocuparan cargos de mando medio, tanto en la bananera, como en el ferrocarril. Estos hechos, en buena medida, definieron el curso de las decisiones políticas que asumió un influyente sector de la élite nororiental ubicado como *intermediario* entre dichas empresas, los campesinos y los obreros de la región. En 1956 este sector se adscribió al movimiento anticomunista que derrocó al gobierno de la Revolución —como veremos en el siguiente apartado—.

### Revolución y contiendas por el territorio ch'orti'

En el nororiente, como en muchos otros lugares de Guatemala, se vuelve difícil entender la violencia y el anticomunismo practicados en la segunda mitad del siglo xx si no nos acercamos al racismo y las formas de dominación provinciana que establecieron las élites ladinas de la región frente a las comunidades indígenas cuyos territorios fueron objeto de diferentes mecanismos de expropiación y privatización, particularmente sus tierras ubicadas en los valles aluviales de la región, lo cual supuso el repliegue de sus agrosistemas hacia las agrestes tierras de montaña.

Los estudios de Wisdom (1961); Fedelman (1985); Metz (1995); Dary, Elías y Reyna (2002); Palma Murga (2004), y González-Izás (2014b), entre otros, documentan las distintas maneras en que la perspectiva hegemónica acerca de la *ladinidad* del oriente oscureció el largo proceso de dominación y despojo que sufrieron los pueblos indígenas de esta región. Dichos es-

tudios nos muestran un nororiente poblado por comunidades ch'orti' que, a inicios del periodo republicano, aún conservaban buena parte de sus tierras comunales y ejidales.<sup>14</sup> Los archivos dan cuenta de las prolongadas contiendas territoriales que hubo entre los pueblos ch'orti' y aquellos españoles y ladinos que se asentaron en su territorio.<sup>15</sup>

El mecanismo más frecuente al que acudieron las élites ladinas de la región nororiental para despojar de sus tierras a las comunidades ch'orti' fue el registrar como tierras municipales todas aquellas que históricamente habían estado registradas en los títulos de los pueblos indígenas como tierras del común, ejidos o tierras de la comunidad indígena de determinados pueblos. Lo cierto es que mediante este y otros mecanismos, españoles y ladinos expandieron sus propiedades en los centros urbanos y los fértiles valles aluviales de los ríos Copán, Torjá (Pacré), Carcaj (Los Planes, San Juan Ermita, Los Vados, Tierra Blanca) y Jupilenco, cuyo recorrido va tomando los nombres de río Camotán, Jocotán y río Grande de Zacapa, hasta llegar al punto de confluencia con el río Motagua,<sup>16</sup> así como en los valles de la ciudad de Chiquimula, Quezaltepeque y Esquipulas (en Chiquimula), Santa Catarina (Temetapán), y Asunción Mita, Atescatempa y Acatempa (en Jutiapa).

<sup>14</sup> Los títulos, autos de medida y composición de los ejidos y tierras del común de los pueblos ch'orti' dan prueba de que éstos eran propietarios de buena parte de las tierras de Esquipulas, Quezaltepeque, San Juan Ermita, La Unión, San Juan Camotán, Santiago Jocotán, Olopa y San Jacinto. Incluso, la mayor parte de las tierras del actual centro histórico de Chiquimula están incluidas en el título de las 847 caballerías de tierras ejidales del pueblo ch'orti' de Chiquimula de la Sierra, registrado en 1737, amparado en 1798 y testimoniado en 1818 por el Juzgado Privativo de Tierras.

<sup>15</sup> Para profundizar en este tema es particularmente valioso el trabajo de identificación, paleografía y compilación de fuentes históricas sobre denuncias, medidas y remedidas, composiciones, titulaciones, usurpaciones, desmembraciones, litigios, tasaciones y remates de tierra del departamento de Chiquimula (años 1610-1946) que realizó el equipo de historiadores que trabajó en la colección *Esta Tierra es Nuestra*. Concretamente, en el tomo IV, el cual es una publicación conjunta entre el Proyecto Ch'orti' de la parroquia de Santiago Jocotán y Horizont 3000.

<sup>16</sup> Véase Dary, Elías y Reyna (1998: 74).

Particularmente significativo fue el proceso de expansión de españoles y ladinos a lo largo del valle del Motagua, desde San Agustín Acasaguastlán hasta el puerto fluvial de Gualán, Zacapa. En los cincuenta del siglo xx, el antropólogo Richard Adams observó que por su nivel más bajo y su acceso al riego, las tierras del valle del Motagua eran más productivas, pudiendo producir dos o tres cosechas anuales. Además, eran propicias para la diversificación de cultivos, y por tanto, estaban en manos de la gente más rica de la sociedad local. Adams también constató que en la década de 1950 el sistema de riego más intensivo de toda Guatemala se encontraba en el corredor del Motagua medio, particularmente en el departamento de Zacapa e Izabal, en donde se encontraba ubicada una de las más extensas plantaciones de banano de la United Fruit Company. En contrapartida, las comunidades ch'orti' vivían en las tierras de ladera y montaña de la Sierra de las Minas y las montañas del Merendón. Pese a su activa oposición durante los gobiernos liberales (1880-1930), buena parte de sus ejidos y tierras de comunidad habían sido titulados como "tierras de la municipalidad", y eran administradas o adjudicadas a las familias ladinas de la élite local.

### **Crisis del pacto señorial y transformación revolucionaria**

Entre 1945 y 1946, el primer gobierno de la Revolución de Octubre emitió la nueva Constitución, y con ello abrió el espacio para que los pueblos indígenas reclamaran aquellas tierras de comunidad que les habían sido arrebatadas durante los gobiernos liberales.<sup>17</sup> Cuando la nueva legislación se dio a conocer en el nororiente, las comunidades ch'orti' se organizaron bajo

<sup>17</sup> Según Taracena (2004: 329), esta regulación se inspiró en la resolución del Congreso Indigenista de 1940, realizado en Pátzcuaro, México, donde se exaltó la importancia del reconocimiento de las tierras comunales.

la figura de Comunidades Indígenas o Uniones Campesinas (atendiendo al lenguaje de la Revolución), y reclamaron como propias aquellas tierras comunales y ejidales que les habían sido enajenadas por las familias ladinas que administraban sus alcaldías. Mediante los procesos de demanda y validación de sus antiguos títulos, perseguían recuperar sus ejidos y librarse de las diferentes formas de trabajo servil a las que habían estado sujetas hasta entonces. Las leyes de la Revolución que fueron cruciales para facilitar el acceso de la población indígena del nororiente a la tierra fueron la Ley de Emergencia Agrícola de 1946, y las Leyes de Arrendamiento Forzoso de 1949 y 1951. Estas últimas permitieron a muchos campesinos romper el viejo sistema de “medianía”, y tener acceso a la tierra pagando rentas bajas en condiciones dignas y justas.

La Ley de Arrendamiento Forzoso fue creada para controlar las pequeñas parcelas que se habían dado previamente en arrendamiento, así como para regular las bases del mismo. En el oriente de Guatemala, donde las grandes fincas no eran numerosas, y buena parte de las tierras *ch'orti'* se habían registrado como tierras municipales, esta ley fue considerada más severa que la misma Ley de Reforma Agraria. De hecho, la Ley de Arrendamiento Forzoso afectó a muchos terratenientes medios que habían ensanchado sus propiedades administrando como “propias” las tierras de sus municipios. De la misma forma que la Ley de Reforma Agraria, fue un ensayo para romper el poder de los grandes terratenientes; la Ley de Arrendamiento Forzoso lo fue para debilitar el de los medianos y pequeños terratenientes (Adams, 1956: 68).

El examen cuidadoso de los expedientes de archivo del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, correspondientes al nororiente de Guatemala nos muestra que muchas de las fincas de la región se asentaron en los ejidos de aldeas completas, las cuales quedaban sujetas al dominio del finquero en condición de arrendatarios o colonos. En la mayor parte de los casos, los linderos y la extensión de la fincas no eran claros, en tanto que los propietarios solían expandir sus propiedades cercando los terrenos vecinos y

arreglando sus posesiones mediante resoluciones o *títulos supletorios* emitidos por el alcalde o consejo municipal con base en la declaración del finquero y el informe de inspección ocular del síndico municipal (cuyo dictamen solía inclinarse en favor de su grupo social).

La cantidad de denuncias presentadas por las Uniones Campesinas de las aldeas y los municipios de Zacapa y Chiquimula nos ofrece una idea muy diferente acerca de la aplicación de la legislación agraria en el nororiente. Si bien es cierto que en esta región no había grandes latifundios, y el tamaño promedio de las fincas de los terratenientes era de 20 a 30 caballerías de tierra, los argumentos de los denunciantes giraban en torno a una serie de razones consideradas como válidas en la Ley de Reforma Agraria.<sup>18</sup>

Las leyes de Reforma Agraria y Arrendamiento Forzoso afectaron las relaciones de poder y el cuerpo de costumbres que habían mediado entre las clases sociales establecidas en las localidades del oriente, y determinado los patrones de trabajo. Anteriormente, la entrega de la mitad de la cosecha como retribución por el uso de la tierra era muy común en esta región, y la renta era uniforme para una gran variedad de tasas localmente establecidas (Adams, 1956: 69). Además, la reorganización de las comunidades indígenas y la formación de uniones campesinas, comités o sindicatos agrarios, combinadas con el arbitraje de jueces de trabajo instruidos en favor de los trabajadores, se convirtió en un peligro desde el punto de vista del finquero, en

<sup>18</sup> Entre estos argumentos, destacan los siguientes: 1) las tierras denunciadas eran parte de los ejidos de los pueblos indígenas, y los propietarios las habían adquirido por medio de mecanismos arbitrarios que irrespetaban lo establecido en sus Títulos de Tierras; 2) los finqueros habían extendido sus propiedades ilegalmente y poseían excesos sin la titulación correspondiente; 3) los propietarios cultivaban sus tierras bajo el sistema de arrendamiento y medianía, y explotaban a los campesinos que siempre habían vivido y trabajado esas tierras; 4) la finca poseía extensiones de tierra sin trabajar; 5) el finquero se había apropiado arbitrariamente de un manantial de agua que servía a una o varias comunidades, y 6) el finquero estaba obstaculizando el paso de agua a un caserío o aldea.

tanto que el Estado estaba interfiriendo en los mecanismos más íntimos sobre los cuales él había asentado su autoridad dentro de sus dominios. En la práctica, la legislación agraria y laboral de la Revolución contribuían a desestructurar las relaciones de tipo servil que aún existían en el campo.

### Movimiento de Liberación Nacional y contrarrevolución

Existe una amplia producción intelectual que documenta con elocuencia las distintas maneras en que el gobierno de los Estados Unidos brindó asesoría política y respaldo financiero y militar al llamado Movimiento de Liberación Nacional que derrocó al gobierno de la Revolución de Octubre (Jonas, 1994; Cullather, 2002; Streeter, 2000, 2002; Holden, 2004; Brett, 2003; Gleijeses, 2005, entre otros). Pero en este capítulo nos interesa comprender *por qué* las élites y algunos campesinos nororientales (originarios de Zacapa y Chiquimula) enarbolaron la bandera anticomunista, se aliaron a las élites de la ciudad capital, y participaron beligerantemente en este movimiento prooligárquico y pronorteamericano. Conocer las razones políticas que tuvieron las élites regionales para adscribirse a este movimiento de la derecha política es un asunto crucial para entender no sólo las tendencias políticas predominantes en esta región, sino también el papel que jugaron los nororientales en la formación de Estado de Guatemala en el contexto de la Guerra Fría. En este caso nos interesa entender las diferentes maneras en que la influencia de asesores, inversionistas y mandos medios de las empresas multinacionales estadounidenses —con quienes las élites nororientales interactuaban— contribuyó a fortalecer su perspectiva anticomunista.

En la práctica el Movimiento de Liberación Nacional se formó de una alianza cruzada entre el sector más conservador de las élites oligarcas de la ciudad de Guatemala, la jerarquía de la

Iglesia católica, los empresarios y funcionarios del gobierno norteamericano, además de aquellas élites provincianas que veían afectados sus intereses con las políticas de la Revolución. En el terreno, este movimiento se viabilizó con el activismo mediático de la radio clandestina “La Voz de la Liberación”, con la participación activa de los dirigentes del movimiento anticomunista, los mercenarios hondureños y los miembros de la élite nororiental que con sus milicias privadas engrosaron las filas del ejército liberacionista, y con el apoyo financiero, logístico y militar del gobierno de los Estados Unidos. Sin duda, uno de los objetivos compartidos por los integrantes de este movimiento anticomunista fue derrocar al gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán, revocar la amplitud de derechos que los gobiernos de la Revolución habían cedido a los campesinos y obreros, y de esta manera restituir el orden patriarcal que disfrutaban los oligarcas provincianos, nacionales y extranjeros en la Guatemala de mediados del siglo xx.

De cara a entender el arraigo militar/paramilitar en el pensamiento de muchos Guatemaltecos que se adscribieron a los movimientos de la derecha política, es importante destacar el hecho de que aun cuando los Estados Unidos intervinieron activamente en la invasión a Guatemala, muchos de los integrantes del Ejército de Liberación no fueron meros *títeres de los gringos*. Por el contrario, defendían sus propios intereses, y resignificaron la ideología anticomunista desde su propia forma de entender el mundo y lo político. Más importante aún, tenían su propia agenda política y económica. Algunas de las explicaciones que nos ofrecieron los viejos anticomunistas o *emelenistas* del nororiente respecto a su participación en el Ejército de Liberación Nacional son las siguientes:

1) *La defensa de la propiedad de la tierra y su estatus patrón*

Los viejos militantes anticomunistas del nororiente recuerdan que las familias acomodadas de la región vivieron con preocupación y rabia la aplicación de la Reforma Agraria, en tanto que sus medianas y pequeñas propiedades estaban siendo objeto

de expropiación. Pero, sobre todo, para los hombres de estas familias constituía un verdadero agravio el que las comunidades ch'orti' defendieran sus derechos territoriales y denunciaran como propia la tierra en manos de los finqueros de la región; en palabras de ellos era inaceptable que “aquel *indial* bajara de las montañas y se sintiera con el derecho de demandar sus tierras, botar sus cercos, ocupar sus fincas y destazar su ganado” (E-GZ-MA, 03-05-2013). Para ellos era imperdonable el irrespeto de sus antiguos mozos, quienes en tiempo de la Revolución se “sintieron a sus anchas” y exigieron como propia la tierra que les pertenecía, poseían o arrendaban; además, tenían la osadía de exigir un salario que contravenía el orden señorial que sus familias venían disfrutando desde el periodo colonial. Al rastrear los nombres de los militantes del Movimiento de Liberación Nacional en esta región, pudimos constatar que las propiedades de la mayoría de ellos eran afectas a la Ley de Reforma Agraria y estaban siendo objeto de denuncia por parte de los campesinos de la región.

## 2) *La defensa del orden oligárquico, provinciano y patriarcal*

Para las familias acomodadas de esta sociedad provinciana, la noción “moderna” o popular de soberanía nacional que promulgaron los dos gobiernos de la Revolución estaba apoyada en ideas opuestas al orden finquero y provinciano que ellos habían establecido en sus pueblos. El Estado revolucionario abogaba por una comunidad de ciudadanos semejantes, con igualdad de derechos, y un gobierno redistributivo que mediara la desigualdad social y el acentuado desequilibrio de poder sobre los cuales se había asentado el orden oligárquico y provinciano. Para los patriarcas del nororiente, acostumbrados a gobernar *su territorio y su gente* con amplios márgenes de autonomía, los gobiernos de la Revolución cometieron la osadía de intervenir en aquellos asuntos que históricamente habían sido de su competencia, tales como la administración y la distribución de las tierras de sus municipios, y la mediación entre patrones y mozos, alcaldes y clientela política, y no diga-



mos entre hombres y mujeres, y entre padres e hijos. En esta sociedad provinciana, las reglas eran claras, la autoridad era el hombre, el padre y patrón, por tanto, se obedecía sin consideraciones de ninguna índole. “Ellos siempre habían estado bien así, no había razón para aceptar que *otros* —instituciones estatales, partidos políticos u organizaciones sociales— llegaran a subvertir en el orden y la paz de sus pueblos.”

### 3) *Activar sus redes y mecanismos de influencia en el Estado*

Luego de varias décadas en las que había prevalecido la influencia política de las élites del occidente altense o las élites de la ciudad de Guatemala en la administración del Estado, un elemento no menos importante de la adscripción de las élites nororientales al movimiento liberacionista fue la oportunidad que éste le brindó para acceder a los círculos del poder estatal. Además, necesitaban recuperar el poder en aquellos municipios en los que indígenas y campesinos que se organizaron en los comités agrarios, y los partidos de izquierda habían asumido la administración de sus municipios.

A partir de su adscripción a las filas del liberalismo, los anti-comunistas del nororiente establecieron formas *sui generis* de dictadura local en sus propios municipios, y manejaron con habilidad sus contactos con el ejército y los funcionarios de la institucionalidad estatal. Un caso emblemático de este proceso es el de Mariano Sánchez, quien gobernó de forma directa e indirecta el municipio de Gualán por varias décadas. Según varias personas de este municipio, Sánchez llegó a ser el jefe de uno de los más importantes grupos paramilitares del nororiente, ejerció un gran poder en la región, y decidía quién sería el alcalde de su pueblo en los años sesenta y setenta del siglo xx.

### 4) *La defensa de sus intereses comerciales*

Un sector de la élites nororientales que participó en el Movimiento de Liberación Nacional defendía abiertamente los intereses de las empresas estadounidenses que operaban en la región, particularmente los de la UFCA y la IRCA, en tanto que sus principales circuitos de producción y comercio (agropecuarias,

almacenes, tiendas de consumo, comercio de ropa para los trabajadores de la plantación, etc.) y oportunidades de empleo (como oficinistas, técnicos y cuadros de mando medio) dependían de dichas empresas. De hecho, varias de las personas de entre 65 y 85 años que entrevisté en 2012 hicieron referencia a un periodo de su vida en el que ellos o sus padres vivían, trabajaban o viajaban con frecuencia a la bananera por razones laborales o comerciales. Por ejemplo, muchos de los comerciantes de Gualán, Zacapa, Chiquimula y Teculután regularmente viajaban en tren a Izabal a comprar mercancías importadas de los Estados Unidos en los comisariatos de la bananera, para luego revenderlas en un almacén o tienda ubicada en una de las cabeceras departamentales de la región. Mientras que otros comerciantes de Chiquimula y Gualán viajaban a las estaciones del tren donde estaban las plantaciones bananeras para vender sus productos a los trabajadores, principalmente telas, camisas y pantalones de confección artesanal.

En Guatemala, el monopolio de los ferrocarriles estuvo unido a la historia de la IRCA o Railroad Company en 1912. Para 1925, la United Fruit Company ya poseía 51% de las acciones de la IRCA, que para entonces controlaba 887 millas ferroviarias entre la Costa Atlántica, Ciudad Guatemala y El Salvador. De esta manera, la bananera mantuvo el monopolio del comercio y el transporte de carga y pasajeros en la región, con lo cual se aseguró el control de la circulación de mercancías y personas por los circuitos comerciales del Atlántico. En la década de 1950, el transporte ferrocarrilero era clave para el dinamismo económico de la región, y la estación de Zacapa se convirtió en el centro de operaciones de las redes comerciales del nororiente; allí se encontraba el mejor hotel de la región.

Además, la United Fruit amenazó a los sindicatos y al gobierno de Guatemala advirtiéndole que cualquier aumento en los costos laborales haría que se fuera del país. Walter Rurnbull, vicepresidente de la compañía, dio un ultimátum a Arbenz: a menos que el gobierno garantizara que no habría incrementos

salariales durante tres años, y eximiera a la compañía de someterse al Código Laboral, la United Fruit Company interrumpiría sus operaciones. Para probar su determinación, suspendió el transporte de pasajeros a los Estados Unidos (Cullather, 2002: 19). Por su parte, los empleados y representantes de la bananera y del ferrocarril frecuentemente amenazaban a los comerciantes y potentados del nororiente de que si el gobierno afectaba sus propiedades y los sindicalistas de la SANF persistían con sus demandas laborales, la compañía se iría de la región, el ferrocarril suspendería el servicio de transporte, la gente se quedaría sin trabajo, y ya no habría más dinero [E-Z5-VR-27.06.2011:10]. Ante esta perspectiva, expresa un zacapaneco que vivió estos acontecimientos, casi toda la gente importante de Zacapa se metió al movimiento anticomunista. La gente de dinero tenía cifradas las esperanzas de que Zacapa siguiera siendo un pueblo próspero gracias al ferrocarril y la United Fruit, que trabajaban aparejados. Según ellos, los sindicalistas del SANF se habían vuelto muy arrogantes, y cada día le pedían más a la empresa. Ellos veían esa situación y decían: “De tanto ir el agua al cántaro, que termina quebrándose”. En otras palabras, ellos pensaban que con tanta exigencia de los trabajadores, las empresas se irían de la región y la economía del nororiente se vendría abajo [E-Z1-RRO-02.07.2011].

Para los hombres pudientes de nororiente cuya vida había transcurrido bajo la dictadura de Ubico y el régimen de trabajo forzado que ésta había impuesto a los indígenas y campesinos pobres de la región, las demandas por un salario mínimo y mejores condiciones de trabajo eran incomprensibles, y además denotaban la insolencia de los de abajo. Ponerle un alto a semejantes pretensiones de los obreros y campesinos era un asunto político de primer orden. Desde su perspectiva oligárquica y provinciana, entendían las amenazas de las empresas norteamericanas y les preocupaba el futuro de sus negocios, por lo que optaron aliarse con éstas y adscribirse a las filas del movimiento anticomunista.



Ejército de Liberación Nacional en el Ferrocarril del Norte. Fondo Taracena/Fototeca Guatemala/CIRMA.

### *5) La identidad miliciana del Ejército de Liberación*

La participación de los nororientales en el Ejército de Liberación Nacional no era ajena a su orgullo y larga tradición miliciana. Su estructura y lógica de organización tampoco era distinta a las viejas milicias coloniales o a cada uno de los ejércitos caudillos que se organizaron durante las contiendas armadas que definieron el proceso de formación del Estado desde el nororiente. Baste recordar las milicias de Los Montañeses (1835-1838), Los Lucios (1846-1851), Los Nufios (1848-1849), Los Remicheros (1871-1873), y Los Castellistas (1897 y 1906,<sup>19</sup> entre muchas otras. Lo cierto es que durante buena parte del siglo XIX y primera mitad del XX, las contiendas entre distintas facciones de la élite fueron continuas, y a menudo violentas, particularmente porque el ascenso al poder de una de las facciones en lucha significaba la persecución de sus “enemigos”,

<sup>19</sup> Movimiento antidictatorial dirigido por el maestro José León Castillo para derrocar a Manuel Estrada Cabrera en 1906.

y su empobrecimiento, exilio o muerte. Por consiguiente, cada facción formaba su propio ejército miliciano y peleaba despiadadamente a fin de proteger y promover sus propios intereses.

A diferencia de los clásicos ejércitos milicianos cuyos recursos provenían casi exclusivamente del financiamiento de los potentados locales, el Ejército de Liberación Nacional recibió financiamiento, armamento y equipo de los Estados Unidos. Además, éste estaba comandado por algunos militares y estudiantes del movimiento anticomunista en la ciudad de Guatemala. Este ejército contó con recursos anteriormente desconocidos por las milicias provincianas: la guerra psicológica (a través de los medios de comunicación escrita y radial, principalmente, a través de la Radio Liberación), el cabildeo y las presiones políticas que hiciera el gobierno de los Estados Unidos, y los tres aviones norteamericanos de la segunda Guerra Mundial que bombardearon la región. Los efectos mediáticos de estos recursos contribuyeron en buena medida al éxito de “la liberación”.

La participación decisiva de los Estados Unidos en la formación del Ejército de Liberación, y la puesta en marcha de invasión a Guatemala no deben hacernos perder de vista que, en el terreno y durante muchos años, fueron los potentados locales en representación del Ejército de Liberación Nacional o del Estado de Guatemala quienes se encargaron de perseguir a todos aquellos nororientales que habían participado en los partidos de izquierda, en el movimiento campesino, en los sindicatos ferrocarrileros o en la institucionalidad de los gobiernos de la Revolución. Durante la contrarrevolución, explica un catedrático chi-quimulteco, el movimiento liberacionista se consolidó y formó una estructura paramilitar, política y económica muy poderosa en la región [E-CH27-FM.18.06.2012]. Todos aquellos nororientales que *los liberacionistas* consideraban “enemigos” vivieron un intenso periodo de persecución, encarcelamiento o muerte.

En síntesis, el Ejército de Liberación Nacional estuvo comandado por el coronel Carlos Castillo Armas, quien logró moverse con astucia en una alianza cruzada entre los empresarios, el go-

bierno norteamericano, y la jerarquía de la Iglesia católica, el núcleo más conservador de la oligarquía, las élites regionales y un pequeño grupo de campesinos del nororiente de Guatemala. Esta alianza permitió revertir los logros populares alcanzados durante los dos gobiernos revolucionarios (fundamentalmente, los concernientes a la Reforma Agraria y los derechos laborales de los trabajadores del campo). En su momento, este movimiento de corte conservador cambió drásticamente el curso de la historia estatal y nacional.

A su regreso al nororiente, el Ejército de Liberación nunca se desarmó. Formalmente se desmovilizó, y Castillo Armas retomó el mando del ejército nacional. En la práctica, sus dirigentes continuaron armados, y participaron en todas aquellas acciones armadas que consideraban convenientes. Según algunos de los viejos militantes del Movimiento de Liberación Nacional, el Ejército de Liberación funcionó como una milicia privada al servicio del ejército, los partidos de la ultraderecha política y los potentados locales del nororiente. Asimismo, participó activamente en las estructuras paramilitares de la contrainsurgencia y en buena parte de los golpes de Estado protagonizados por el ejército en el contexto de la Guerra Fría y el conflicto armado interno en Guatemala. Un importante político chiquimulteco recalca:

El Ejército de Liberación regresó a *Chiquimula*, se estableció allí y continuó organizado. Por muchos años, el Ejército de Liberación funcionó como una especie de milicia; cada quien vivía en su casa con su arma. Funcionaba al estilo del Ejército Israelí en el que cada soldado tiene su propio armamento y lo llaman al cuartel cada vez que es necesario. Éste era un grupo de gente que se quedó con la idea de ejército y que se activaba cada vez que consideraron necesario. Ellos decían: “Yo soy del Ejército de Liberación”. Se quedaron con esa idea (E-GT20-RP-02.2012:65).

Y de igual modo que a sus antepasados, el servicio en armas les confirió acceso a los círculos gubernamentales y las cone-

xiones militares, políticas, financieras y sociales. Más importante aún: durante las dictaduras militares el Estado de Guatemala regularmente actuó con la mediación de estos actores armados en los diferentes pueblos del nororiente, confiriéndoles así amplios márgenes de soberanía provinciana.

### RESTAURANDO EL PACTO OLIGÁRQUICO Y PROVINCIANO

La literatura desclasificada ha puesto de manifiesto el nivel de involucramiento de los Estados Unidos en el proceso contrarrevolucionario, el papel desempeñado por Eisenhower y las consecuencias de sus políticas de apoyo a las dictaduras en el tercer mundo, así como la intervención de los Estados Unidos en Guatemala por medio de la difusión del anticomunismo, las políticas de la modernización económica o el desarrollismo liberal. Una de las conclusiones a las que han llegado los analistas que están trabajando con la información de los archivos desclasificados es que mediante el incremento o la disminución de la ayuda económica y militar a Guatemala, la administración de Eisenhower trató de remodelar al Estado guatemalteco y reencauzar la contrarrevolución mientras mantenía la apariencia del buen vecino. Sobre todo, estas fuentes permiten observar las filiaciones, negociaciones, tensiones y márgenes de maniobra en que se movieron tanto los asesores norteamericanos como aquellos políticos y funcionarios guatemaltecos que buscaban mantener el control sobre los territorios y las instituciones económicas y militares clave en Guatemala.

Desde los primeros años de la contrarrevolución, los Estados Unidos, afirma Berger (1992), concedieron a Castillo Armas asistencia financiera para construir carreteras, mejorar los servicios postales y ferroviarios y, además, para modernizar las fuerzas militares y policíacas del país. Del mismo modo, financiaron estudios que contribuyeran a reorganizar el sistema político, tributario, presupuestario, aduanero y arancelario. Estos estudios subrayaban

—sin éxito— la urgencia de mejorar el sistema de recaudación fiscal para poder financiar el proyecto contrarrevolucionario.

De hecho, Guatemala estaba sirviendo de ensayo para la nueva política de cooperación de la administración de Eisenhower, quien buscaba que este pequeño país sirviera de *botón de muestra* del éxito alcanzado por su administración en contra del avance del *comunismo* en América Latina. Sólo entre 1954 y 1957, la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos otorgó a Guatemala más de US \$61.8 millones —excluyendo el costo del PBSUCCESS—. Gran parte de este financiamiento se otorgó en la forma de concesiones. Los otros financiadores más grandes fueron el Banco de Exportación e Importación y el Banco Mundial, quienes conjuntamente le prestaron a Guatemala alrededor de US \$25 millones. Concesiones para propósitos especiales, como la construcción de la carretera Interamericana, sumaron otros US \$27 millones (dentro de la categoría de Otros Programas Económicos). En el lapso que va entre 1954 a 1960, sólo Guatemala recibió 3% de toda la asistencia económica de los Estados Unidos para Latinoamérica.<sup>20</sup> El objetivo principal de esta ayuda era, según Streeter (2000: 112) fortalecer el régimen anticomunista para que éste tuviera éxito a la hora de levantar las barreras del intercambio comercial, eliminar las restricciones de inversión extranjera, suministrar materia prima estratégica y barata, y salvaguardar la seguridad interna persiguiendo “al enemigo comunista”.

En materia económica, el gobierno de Castillo Armas impulsó una estrategia liberal de desarrollo que limitó la intervención del Estado en la regulación del comercio, al mismo tiempo que apoyó la expansión de las agroexportaciones y la inversión extranjera. Debido a su origen, este gobierno conservó lazos

<sup>20</sup> Para más información sobre este punto, véase Berger (1992), particularmente el capítulo que versa sobre el gobierno de Castillo Armas, y Streeter (2000), en el capítulo sobre el financiamiento de la contrarrevolución, en el que este último examina detalladamente todas las negociaciones, forcejeos y lucha de intereses alrededor del financiamiento de los Estados Unidos para el experimento contrarrevolucionario.



muy estrechos con los funcionarios estadounidenses, así como con los inversionistas bananeros y cafetaleros (Berger, 1992). Para implementar su estrategia de desarrollo, la administración de Castillo Armas tenía que suprimir las reformas y legislaciones agrarias del periodo de 1944-1954. Ésta inmediatamente abolió la Ley de Arrendamiento Forzoso, y sometió a revisión la Ley de Reforma Agraria para restituir a los terratenientes y empresas bananeras las propiedades que les habían sido expropiadas. En el caso del nororiente, prácticamente todas las propiedades cuya resolución había sido favorable a los campesinos fueron devueltas a los finqueros y a los empresarios norteamericanos, mientras que la mayoría de los campesinos que se habían organizado en las Uniones Campesinas fueron perseguidos y reprimidos por los integrantes locales del Ejército de Liberación.

## Contiendas por el control de territorios de “Seguridad y desarrollo”

### *La contienda guerrillera 1960-1963*

Viendo el proceso de formación del Estado desde el territorio nororiental, constatamos que fue particularmente significativo el Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre en la década de los años sesenta por varias razones: la primera, de este movimiento se desprendieron nuevos movimientos sociales y guerrilleros que buscaban recuperar los principios democráticos y nacionalistas de los gobiernos de la Revolución; la segunda, en reacción a éstos, el Estado puso en marcha un fuerte programa contrainsurgente que permitió al ejército tomar el control de la política e institucionalidad estatal en el contexto de la Guerra Fría; y, la tercera, desde el nororiente podemos observar la tensión implícita en la estrategia de seguridad y desarrollo que siguieron las dictaduras militares con el apoyo del programa Alianza para el Progreso. Desde este territorio, por tanto, es

posible observar a aquellos actores protagónicos que modelaron el Estado guatemalteco durante los decenios de 1960 y 1970, y qué tipo de actor político fue modelado por el Estado (principalmente por el ejército) durante esos mismos años. Esto último es importante, en tanto que son estos actores quienes definieron el curso de la guerra y las circunstancias en las que se produjo no sólo la apertura democrática, sino además la aplicación de las políticas de reforma del Estado en Guatemala.

El inicio de este nuevo ciclo contencioso puede situarse en noviembre de 1960, cuando un grupo de oficiales jóvenes de inspiración nacionalista organizó una sublevación dentro de las filas del ejército en oposición a la influencia que habían llegado a tener los liberacionistas y los asesores norteamericanos, no sólo en las políticas públicas, sino en la reestructuración, la formación y el entrenamiento de las fuerzas armadas. Aun cuando este movimiento fue sofocado, dio origen a los dos movimientos revolucionarios armados en los años sesenta: el Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13) y las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR).

En diciembre de 1962, las fuerzas insurgentes se fusionaron en las FAR, integradas por el Movimiento Rebelde 13 de Noviembre, el Movimiento 20 de Octubre, que había actuado en Concuá, y el Movimiento 12 de Abril, formado por estudiantes de posprimaria. Los dos últimos grupos estaban dirigidos por el PGT. De esta manera, la organización de las FAR implicó una alianza de los militares insurgentes con el partido comunista y con algunos líderes de izquierda (Aguilera, 1997: 136). En el acuerdo de formación de las FAR se dio una suerte de división del trabajo militar y político entre las organizaciones que lo conformaron: el MR-13 proporcionaría nuevos cuadros, base social y recursos militares y conduciría la estrategia militar siguiendo el modelo de la guerra de guerrillas, mientras que el PGT organizaría un amplio movimiento político llamado Frente Unido de la Resistencia que agruparía a los antiguos partidarios de Arévalo y Arbenz (Debray y Ramírez, 1975: 263).

Heredera de las ideas de la Revolución de Octubre, para la guerrilla de los años sesenta, el nororiente continuaba siendo estratégico, porque allí se ubicaban las grandes plantaciones bananeras propiedad de la United Fruit Company, el ferrocarril, la carretera y los puertos que formaban parte de los circuitos comerciales del Atlántico. Otro de los criterios que prevalecieron en la elección de esta región fueron la experiencia de movilización adquirida por el MR-13 y los niveles de organización alcanzados por el PGT, en especial



Mapa 4. Los frentes guerrilleros del nororiente. Fuente: González-Izás, 2014: 228.

con los trabajadores agrícolas y portuarios que se integraron como base social de la insurgencia. Se pensaba que las acciones militares impactarían en el corazón de la economía agroexportadora de enclave en la medida en que afectarían la comunicación entre la capital y los puertos del Atlántico (Aguilera Peralta, 1997). Además, algunas de las áreas húmedas de la Sierra de las Minas permitirían albergar a los focos guerrilleros. Otro criterio importante en esta elección fue la presencia de ex compañeros o partidarios del movimiento en el interior de las bases militares de Zacapa y Puerto Barrios que les facilitarían información acerca de los movimientos del ejército en la región, lo cual les permitiría moverse con flexibilidad y expandir su radio de operaciones. Atendiendo a estos criterios y a las experiencias personales de los alzados, el plan militar del MR-13/FAR consistió en la formación de tres frentes guerrilleros en el nororiente de Guatemala, comandados por los tres principales jefes del MR-13: Marco Antonio Yon Sosa (el Chino), Luis Turcios Lima y Luis Trejo.

*La estrategia contrainsurgente:  
la tensión entre "Seguridad y desarrollo"*

A partir de 1962, luego de que las fuerzas guerrilleras se establecieran en el nororiente, el gobierno empezó a desarrollar un programa contrainsurgente que incrementó el presupuesto de la defensa; para ello, el gobierno aceptó un incremento sustancial de la asistencia militar estadounidense, incluyendo armamento e instructores. Entre 1960 y 1965, los gastos en la defensa del Estado de Guatemala se incrementaron más que en cualquier otro país latinoamericano (Berger, 1992). Durante este periodo, el ejército expandió su papel en la política y en los diferentes campos de la acción estatal. Continuó llevando a cabo las tradicionales tareas políticas: la eliminación de los disidentes del régimen, el diseño y la implementación de un programa contrainsurgente, y la construcción de obras públicas. Además, los oficiales militares ocuparon las direcciones de varias instituciones gubernamentales,

la mitad de los puestos del gabinete y todas las gobernaturas departamentales. Los Estados Unidos financiaron proyectos de desarrollo estrechamente relacionados con el Ministerio de la Defensa y el programa contrainsurgente. Estos proyectos fueron diseñados para incrementar la presencia estatal en aquellas regiones en donde se había asentado la guerrilla, proporcionar los servicios básicos a los campesinos, y de esta manera convencerles para que continuaran siendo leales al Estado (Berger, 1992). En este contexto, se impulsó el programa Operación Honestidad, cuyo eslogan era “Seguridad y progreso”. Mediante este programa, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Gobierno de Guatemala pretendían facilitar el proceso de pacificación y ganarse a la población mediante “obras sociales” y así “evitar que el país cayera en manos del comunismo”.

La ofensiva contrainsurgente en contra de la guerrilla de los años sesenta estuvo al mando del coronel Carlos Arana Osorio (comandante de la brigada Rafael Carrera o Zona Militar de Zacapa), quien, haciendo uso de una buena estrategia y con el apoyo de los hacendados descontentos del nororiente, consiguió eliminar la guerrilla. El coronel Arana había sido entrenado en escuelas militares norteamericanas, y conocía bien la estrategia contrainsurgente difundida por la Doctrina de Seguridad Nacional; pero, sobre todo, conocía muy de cerca la tradición miliciana, el pensamiento anticomunista y la destacada participación que había tenido un influyente sector de la élite oriental en las filas del Movimiento de Liberación Nacional.

El éxito de su estrategia contrainsurgente se basó, entre otros factores, en la coparticipación de los potentados de la región y la reorganización del Ejército de Liberación Nacional, el cual no se había desarmado, y continuaba funcionando como una milicia privada que se reactivaba cada vez que era necesario defender el orden provinciano. Una de las primeras acciones de Arana para llevar adelante la campaña militar del 66-68 fue contactar a los viejos anticomunistas de Esquipulas, Chiquimula, Estanzuela, Zacapa, Gualán, Teculután y Río Hondo. De hecho, éstos ya estaban

molestos con las acciones de la guerrilla en la región. La idea de esta campaña era hacer que la represión no pareciera un sistema de Estado aplicado desde arriba, sino una reacción popular y espontánea procedente de abajo, desde los mismos vecinos, a manera de cruzada cívico-religiosa que ponía en marcha los antiguos reflejos de la lucha contra el comunismo, y en defensa de los valores de la sociedad provinciana, católica y patriarcal. Al mismo tiempo, se conseguiría involucrar a la sociedad local y hacerla actor y cómplice de la violencia. A partir de junio de 1966 empezaron a aparecer diferentes asociaciones anticomunistas, cuyo objetivo era “restablecer el clima de orden, de seguridad y de trabajo alterado hasta entonces por la subversión”.

Luego de que fueran publicados los informes de esclarecimiento de la memoria histórica, fue ampliamente conocido que la mayoría de los escuadrones de la muerte se organizaron en el oriente de Guatemala a partir de la campaña militar de 1966-1968 para combatir a la guerrilla asentada en esta región. En el contexto de dicha ofensiva, cobraron fuerza las organizaciones clandestinas de contrainsurgencia autodenominadas Movimiento Anticomunista Nacional Organizado (MANO), Ojo por Ojo, El Jaguar Justiciero, Nueva Organización Anticomunista (NOA) y Consejo Anticomunista de Guatemala (Cadeg), las cuales contribuyeron a implantar un clima de represión agravado con el asesinato de varios líderes políticos (Fundación para la Cultura y el Desarrollo, 2004: 117). Además del apoyo económico y operativo que les brindaba el ejército, la mayoría de estos escuadrones recibía dinero de gente pudiente, especialmente de familias oligarcas y comerciantes radicados en la ciudad capital, Antigua Guatemala, en el Oriente y en la Costa Sur.

La participación de los potentados locales del nororiente en las estructuras paralelas del ejército les permitió fortalecer su posición de poder en el nororiente y les confirió el monopolio del uso de la violencia dentro de sus territorios de influencia. Además les ofrecía acceso a los proyectos de desarrollo que se impulsaban en la región, y su presencia se hizo sentir en el gobierno, a escala tanto local como nacional.

*Doctrina de Seguridad Nacional  
y expansión territorial de los militares*

Guatemala representa un caso de singular importancia para analizar las políticas de la modernización y las funciones estratégicas que desempeñó la Alianza para el Progreso en países con profundas desigualdades sociales y una larga historia de militarización. La Alianza para el Progreso financió asistencia militar y de seguridad, reformas sociales de control centralizado, y programas para estimular el crecimiento del sector privado (Streeter, 2006). Los programas de desarrollo económico contenían incentivos para los inversionistas extranjeros, así como medidas para promover nuevas exportaciones.

A partir de 1963, los militares guatemaltecos definieron las reglas del juego político: ocuparon importantes espacios en la burocracia estatal y dirigieron los principales proyectos destinados a impulsar el desarrollo económico del país. A finales de la década de 1970, el ejército no sólo controlaba el país, sino también el presupuesto nacional. Se había convertido en el actor político más fuerte de Guatemala; unos pocos oficiales de alto rango, aprovechando las políticas de cooperación financiera a los países del tercer mundo en el contexto de la Guerra Fría, definieron su propia estrategia de acumulación de capital; privatizaron tierras y otras propiedades en los territorios del norte del país, e incursionaron en las empresas ganaderas, agroforestales y extractivas de esta región. A menudo, estos militares se asociaron con inversionistas extranjeros y crearon empresas público-privadas (Torres-Rivas, 1983; Jonas, 1992;<sup>21</sup> Gleijeses, 2005).

<sup>21</sup> Al examinar el periodo presidencial del general Carlos Arana Osorio (1970-1974), Susan Jonas pudo comprobar que el hijo del mandatario había montado una red de relaciones comerciales con intereses extranjeros, incluyendo acaudalados exiliados cubanos quienes a su vez eran socios de los Somoza y de Howard Hughes en Nicaragua, de Robert Vesco en Costa Rica y otros de los estados del "cinturón del sol" en los Estados Unidos (véase Jonas, 1992).

En las décadas de 1960 y 1970 los gobiernos militares pusieron énfasis en el desarrollo de los departamentos del nororiente (Zacapa, Chiquimula Izabal)<sup>22</sup> y en los norteños departamentos de Petén y Alta Verapaz, principalmente en los territorios comprendidos en la llamada Franja Transversal del Norte (FTN). La estrategia de desarrollo que se impulsó en esta región tenía varios propósitos: el primero, gratificar y facilitar el ascenso económico de los militares de alto rango y de aquellos agricultores medios o ganaderos del nororiente cuya participación había sido crucial en el programa contrainsurgente del Estado en las zonas donde había más actividad guerrillera. En palabras de dirigente de la Alianza para el Progreso, se trataba de capitalizar a la clase media (vista a escala nacional) o élite provinciana (vista a escala territorial). El segundo propósito de esta estrategia fue impulsar el desarrollo económico, expandir y diversificar la producción de exportación, y atraer a inversionistas extranjeros a esta región.

Sin abandonar el impulso de la economía de plantación (café, algodón, caña, ganado) en la Bocacosta y Costa Pacífica, durante los gobiernos militares, el eje del desarrollo económico, y por consiguiente el epicentro de la acción estatal, giró hacia el nororiente y el norte del país, justo en aquellos territorios en donde los militares y sus colaboradores más cercanos podían expandir sus nuevas empresas. Principalmente los gobiernos de los generales Peralta Azurdía y Arana Osorio utilizaron la mayor parte de los recursos del Estado y el financiamiento externo para impulsar el desarrollo del nororiente (Zacapa, Chiquimula e Izabal), El Petén y la Franja Transversal de Norte. La administración de estos generales le apostó a la construcción de carreteras, mejora de las instalaciones portuarias en el Atlántico, construcción de sistemas de riego,

<sup>22</sup> El departamento de Izabal en su conjunto, fue un territorio destacado en la estrategia económica de los gobiernos militares, principalmente en la estrategia de Arana Osorio, quien promovió la producción ganadera en la región. No obstante, éste únicamente es visto como parte de la FTN, con lo cual se pierde de vista su importancia para la expansión económica de los nororientales que apoyaron la política contrainsurgente comandada por Arana en la región.



formación de haciendas ganaderas, y a producción de carne de exportación, construcción de sistemas de riego y diversificación de cultivos de exportación en el valle del Motagua (tabaco, tomate, melón, entre otros), además de la extracción petrolera y minera en los departamentos del norte de Guatemala.

Durante el gobierno de Arana Osorio, tanto la participación de los nororientales en el Estado como el impulso al desarrollo económico de esta región fueron explícitos. Como en épocas anteriores, durante los gobiernos militares algunos sectores de la élite y campesinos medios del nororiente aprovecharon su acceso al Estado para convertirse en propietarios; se aferraron a las nuevas oportunidades que ofrecía la diversificación económica, se apropiaron de grandes parcelas de tierra, y se incorporaron a la clase dominante. Este proceso, que llevó al “saqueo” del Estado se volvió particularmente importante en el caso de militares de alto rango (Torres-Rivas, 1983; Jonas, 1992). Los oficiales del ejército se convirtieron en los terratenientes de extensiones ricas en minerales en el norte del país, y las fuerzas armadas crearon empresas comerciales, proyectos industriales, compañías de comunicación masiva, así como servicios bancarios (Banco del Ejército, S.A.).<sup>23</sup> Los oficiales del ejército creían que estaban mejor preparados para gobernar que la fraccionada élite política civil. Argumentaban que el cuerpo de oficiales era educado y unido por la disciplina, el entrenamiento y las experiencias compartidas; además, tenía una estrategia coherente de desarrollo, tal como lo expresaba, en parte, la doctrina de seguridad nacional.

### Apertura democrática, actores armados y descentralización

Durante varios lustros el optimismo con respecto al proceso de transición democrática nos impidió percibir el tipo de Estado,

<sup>23</sup> Véase Torres-Rivas (1983); Jonas (1992); Berger (1992).

que se iba modelando a partir de una larga historia de conflicto armado, de militarización y de violencia en la que las fuerzas armadas se constituyeron en un actor protagónico del rediseño estatal. El énfasis analítico en la democracia, las contiendas electorales y los partidos políticos, combinado con una lectura romántica del proceso de descentralización y del poder local, nos impidió observar cómo se produjo el reacomodo del poder militar y paramilitar durante la apertura democrática y la implementación de las políticas de reforma del Estado, cuyo énfasis estaba en la privatización, la descentralización y la tercerización de la burocracia estatal. Una mirada más atenta a las trayectorias políticas de aquellos actores que ocuparon los espacios más importantes de la institucionalidad estatal descentralizada nos permite observar que durante este periodo los cuadros más destacados de la contrainsurgencia se incorporaron al corazón mismo del Estado desde el espacio local y regional.

Durante esta coyuntura, en el nororiente de Guatemala —como en muchos otros territorios del país— se produjo un reacomodo de poder entre los viejos militantes anticomunistas —que habían perdido autoridad durante el gobierno de facto del general Ríos Montt y el gobierno de la Democracia Cristiana (DC)—, y aquellos ex miembros de las fuerzas armadas vinculadas a los nuevos partidos políticos (primero Democracia Cristiana —DC— y luego el Frente Republicano Guatemalteco —FRG—, la Unidad Nacional de la Esperanza —UNE—, la Gran Alianza Nacional —Gana—, el Partido Patriota —PP— y comités cívicos), y empezaron a ocupar importantes espacios de poder en la región. El gobierno de la Democracia Cristiana representó para ellos la posibilidad de participar con camiseta de civil en la contienda electoral de sus regiones de origen. Además, el éxito de su campaña política podía asegurarse gracias al respaldo de sus superiores y a la posibilidad de aprovechar la red de relaciones tejidas por el ejército a través de sus estructuras militares y paramilitares: especialistas de inteligencia, comisionados militares, patrulleros de autodefensa civil y ex soldados.

Examinando más de cerca las trayectorias político-militares que siguieron los cuadros más destacados del ejército y de sus estructuras paralelas, tanto a nivel de la cúpula como de los mandos medios, el caso de Guatemala nos lleva a repensar las cuestiones tradicionales de cómo puede un ejército acomodarse a las nuevas instituciones de gobierno civil, y hasta qué grado se logra la desmilitarización, si es este mismo ejército el que “prepara el ambiente” para las elecciones mediante la “pacificación”, e introduce la seguridad del Estado en la constitución y en la presidencia, con poca protección de los derechos humanos (Schirmer, 1999: 423). Aquí el asunto a evaluar no era cuándo se iba a lograr que los militares regresaran a los cuarteles, que dejaran el poder o que se sometieran al gobierno civil, sino más bien, hasta qué punto habían sido capaces de borrar el guión que une la relación civil-militar con la total colaboración, si no la complicidad, de los partidos políticos, presidentes, gobernadores, diputados y alcaldes.

Al revisar la literatura acerca de la reforma del Estado en Guatemala producida en los años noventa, parecería que el entusiasmo por las políticas de descentralización y la formación de los nuevos Consejos de Desarrollo se asentó en una perspectiva binaria que identificó al Estado central como violento, ineficiente, despilfarrador y corrupto, en oposición a un poder local democrático, cercano a los ciudadanos y pertinente culturalmente, ignorando así las trayectorias políticas de aquellos actores que se harían cargo de la institucionalidad estatal descentralizada. Asimismo, se ignoraron los profundos legados de la guerra y la cultura clandestina e impune que se fue modelando tras largos años de regímenes militares en esos mismos espacios locales.

Los fracasos, las deficiencias o las anomalías que ahora se imputan a las entidades descentralizadas del Estado responden a la aplicación generalizada de fórmulas de reforma estatal que pasaron por alto los procesos sociales que habían modelado la cultura y las formas de entender lo político de aquellos actores que hoy se mueven en la burocracia estatal descentralizada a

escala local/regional o nacional. De igual modo, el esquema organizativo de estas “nuevas” estructuras de gobierno se aplicó indistintamente, sin observar las formas diferenciadas que adquirió el Estado en los diferentes territorios que conforman la actual geografía de la violencia, resultando todo ello en nuevos cacicazgos y formas *sui generis* de dictadura local.

### CONCLUSIONES

La falta de voluntad política por parte de las élites gobernantes para llevar a cabo las reformas socioeconómicas establecidas en los Acuerdos de Paz de 1996; la precaria presencia del Estado a escala territorial, y, en algunos casos, la carencia de mecanismos coherentes para regular las políticas de descentralización generaron consecuencias imprevistas (Stein, 2011). Actualmente, los riesgos de la inseguridad ciudadana y la mayor presencia del crimen organizado hacen que estas debilidades sean cada vez más críticas y conduzcan a una mayor inestabilidad social en la región (Stein, 2011: 4). Una vez que las organizaciones ilegales hacen sombra al Estado, nos recuerdan Comaroff y Comaroff (2009: 52 y 53), el orden social se convierte en una especie de salón de espejos: visible, opaco y traslúcido a la vez. Y, lo que es más, esta dialéctica tiene su propia geografía. Una geografía de soberanías discontinuas y solapadas en donde prevalecen el crimen organizado, la privatización de la seguridad y la formación de gobiernos personalistas *cuasi* privados.

En buena medida, los altos índices de homicidios que se registran en el nororiente de Guatemala y en los territorios vecinos de Honduras y El Salvador, región que hoy se conoce como el triángulo norte de Centroamérica, son resultado de los aprendizajes de la violencia y de la existencia de antiguas estructuras militares y paramilitares que operaron en la sombra durante los conflictos armados. La consecuencia es la privatización de la seguridad, la densidad del tráfico ilegal de drogas,

armas y personas, y la cooptación del Estado por estructuras criminales que se mueven a escalas territorial, nacional y transnacional. En estos países, las antiguas redes criminales que operaban durante las dictaduras militares se han beneficiado con las políticas de descentralización y privatización lanzadas a partir de los años ochenta y noventa. Desde sus territorios de acción, estos actores han establecido novedosos e ilegales esquemas de control de los circuitos de tráfico ilícitos (de personas, drogas y armas), y en el proceso han creado estructuras de autoridad paralelas que operan desde la misma institucionalidad estatal. Éstas (milicias armadas, bandas de narcotraficantes, grupos dedicados al sicariato, empresas de “seguridad” que operan sin licencia ni control estatal) son sintomáticas de un proceso de debilitamiento del Estado frente a la sociedad, el cual ha llevado a un aumento vertiginoso de la violencia en la región.<sup>24</sup> Las actividades y el funcionamiento de todas estas redes permite observar lo que Timothy Mitchell (1991, 1999) identificó como *la fragilidad de los límites* que se establecen entre la economía, el Estado y la sociedad, pero también *la fragilidad de los límites* entre lo legal y lo ilegal, en tanto que los flujos extralegales influyen de manera significativa y a veces determinante en las actividades económicas, en las políticas estatales, y hasta en el mismo *modus operandi* del Estado.

<sup>24</sup> En las dos últimas décadas la violencia y la corrupción han permeado la institucionalidad estatal en los territorios de la frontera nororiental de Guatemala que enlazan los circuitos comerciales entre el Atlántico, el Pacífico y los países del triángulo norte de Centroamérica. En estos territorios la tasa de criminalidad es apabullante, y el control del territorio por parte de grupos armados, narcotraficantes y estructuras criminales dedicadas a la defraudación aduanera ha definido el curso del Estado a una escala insospechada hasta junio de 2015, cuando una investigación realizada por la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el Ministerio Público sacó a luz la información de una estructura criminal dedicada a la defraudación aduanera dirigida desde las más altas esferas del gobierno. La Línea fue el nombre elegido por los propios integrantes de la estructura criminal para autodenominarse. El extremo de este hilo alcanzó al mismo presidente y a la vicepresidenta de la república, al secretario privado de la ex vicepresidenta y a las más altas autoridades de la Superintendencia de Administración Tributaria, las autoridades del sistema aduanero e importantes empresas acostumbradas a operar en los lindes entre las economías legal e ilegal.

El análisis de las consecuencias no deseadas de la aplicación insensata y ligera de las políticas de reforma del Estado en el nororiente de Guatemala nos plantea la necesidad de superar los discursos normativos legitimadores para acercarnos a la complejidad de los procesos sociales que han conformado al Estado guatemalteco durante las últimas décadas. En este caso, se trata de repensar la relación entre Estado y sociedad a partir de una lectura responsable y contextualizada de nuestra historia presente, y de las particularidades que ésta adquiere en cada uno de los territorios del país.

En síntesis, este capítulo constituye una invitación a retomar el estudio de los procesos sociales que transformaron la conflictiva relación entre Estado, economía y sociedad en América Latina durante la coyuntura crítica de los años ochenta y noventa, y su relación con los problemas que actualmente enfrentamos. Pero también constituye una invitación a estudiar, por un lado, el grave deterioro de la capacidad del Estado para manejar las grandes variables macroeconómicas y las tensiones derivadas de la lógica del mercado, y, por el otro, a estudiar las múltiples presiones tendientes a expandir la participación popular y los derechos de los ciudadanos más allá de las campañas electorales.

Teniendo presentes la hondura y la complejidad de los problemas contemporáneos que aquejan a la sociedad guatemalteca, necesitamos estudiar la formación del Estado como una construcción histórica y contingente, y trazar un mapa más complejo de su desigual disposición y distribución en el territorio nacional. Esto es particularmente necesario porque uno de los grandes problemas del Estado en Guatemala, como en la mayoría de países en el istmo centroamericano, radica en que su aparato gubernamental no ha tenido presencia ni control sobre el conjunto de su territorio. La legalidad truncada y la coerción mediante la cual ha definido su relación con la sociedad ha sido desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común (O'Donnell, 2007: 33-34).

La reconstrucción que he hecho en este trabajo del proceso de (trans)formación del Estado en relación con la sociedad del nororiente de Guatemala pone de manifiesto la necesidad de conocer más a fondo los legados de la guerra y su impacto en el rediseño estatal que se llevó a cabo en la coyuntura crítica de los años ochenta y noventa. Pues aun cuando hay varios estudios sobre el papel que desempeñó el ejército en la implementación de la estrategia contrainsurgente, aún estamos escasamente informados sobre cómo operaban los militares dentro de la institucionalidad estatal (local, regional y nacional), y de qué maneras influyeron en la definición de las políticas públicas durante los gobiernos militares y también los civiles. De igual manera, necesitamos profundizar en la comprensión de la derecha política guatemalteca —sus agrupaciones y bases regionales, sus filiaciones, alianzas, disputas y rupturas— pues aún no se ha reunido suficiente información como para estimar de manera realista las posibilidades de que sus varios componentes se conviertan en democráticos. En otras palabras, necesitamos repensar el Estado desde los grandes desafíos que presenta la nueva dinámica de sus relaciones con la sociedad, pero sin olvidar la historia más reciente, e incorporando los diferentes papeles que han desempeñado en ella distintos actores societales. En otras palabras, necesitamos llevar adelante investigaciones rigurosas que nos permitan conocer a fondo el proceso de (trans)formación del Estado y reevaluar la historia político-institucional sobre la que se asentó el modelo de reforma del Estado en los espacios local, regional y nacional de la sociedad. En este caso, necesitamos escudriñar en la historia aquellas ideas y prácticas gubernamentales que limitan o potencian el desarrollo de la democracia a todas las escalas del mundo societal. Se trata de reevaluar las limitaciones de aquellas perspectivas que reducen la complejidad del problema de la “governabilidad” a la oposición binaria de Estado *vs.* mercado o sociedad, o de centralización *vs.* descentralización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, P. y M. Wallerstein (1988). "Structural Dependence of the State on Capital." *American Political Science Review* 82: 12-29.
- Adams, R. (1956). "Encuesta sobre la cultura de los ladinos en Guatemala." Seminario de Integración Social Guatemalteca, Ministerio de Educación Pública, Guatemala.
- Agnew J. (1989). "The Devaluation of Place in Social Science." En Agnew and Duncan (eds.). *The Power of Place. Bringing Together Geographical and Sociological Imaginations*. Londres: Cambridge, University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). *The New Geopolitics of Power. In Human Geography Today*. Massey D., J. Allen y P. Sarre (eds.). Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ y C. Stuard (1995). *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres: Routledge.
- Aguilera Peralta, G. (1997). "La Guerra Interna, 1960-1994." En Luján Muñoz (coord.). *Historia general de Guatemala* (t. VI: Época contemporánea: de 1945 a la actualidad). Guatemala: Asociación de Amigos del País/Fundación para la Cultura y el Desarrollo.
- Berger, S. (1992). *Political and Agrarian Development in Guatemala*. Colorado: West View Special Studies on Latin-American and Caribbean.
- Brachet-Márquez, Viviane (2001). "Los dilemas del análisis sociológico del cambio: Una introducción." En Viviane Brachet-Márquez (coord.). *Entre polis y mercado: el análisis sociológico de las grandes transformaciones políticas y laborales en América Latina*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad." *Estudios Sociológicos*, número extraordinario.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality in Mexico, 1910-2010*. Cambridge: Cambridge University Press.



- \_\_\_\_\_, y Javier Arteaga Pérez (2011). *Contienda y dominación Seis estudios de resistencia y transformación (1910-2010)*. México: El Colegio de México.
- Brett, E.T. (2003). *The U.S. Catholic Press on Central America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Cabezas, H. (1994). “La piratería en la Capitanía General de Guatemala.” *Historia General de Guatemala* (t. III). Guatemala: Asociación de Amigos del País/Fundación para la Cultura y el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (1995). “El Comercio.” *Historia General de Guatemala* (t. III). Guatemala: Asociación de Amigos del País/Fundación para la Cultura y el Desarrollo.
- Cerda-Crespo, J. (2008). *La guerra de la Oreja de Jenkis: un conflicto Colonial* (tesis doctoral). Universidad de Alicante, Departamento de Historia Medieval, Historia Moderna y Ciencia y Tecnologías Historiográficas, Alicante, España.
- Comaroff, J. L., y J. Comaroff (2009). *Violencia y ley en la poscolonía: una reflexión sobre las complicidades norte-sur*. Buenos Aires/Madrid: Katz.
- CEH. Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). *Guatemala, memoria del silencio*. Capítulo primero: “Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno”. En Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.
- Cullather, N. (2002). PBSUCCESS, *La operación encubierta de la CIA en Guatemala, 1952-1954*. Guatemala: Avanco.
- Dary Fuentes, C. (2008). “Ethnic Identity, Community Organization and Social Experience in Eastern Guatemala: The Case of Santa María Xalapán” (PhD dissertation). State University of New York at Albany, Nueva York.
- \_\_\_\_\_, E. Sível y V. Reina (1998). *Estrategias de sobrevivencia campesina en ecosistemas frágiles: los Ch’orti’ en las laderas secas del Oriente de Guatemala*. Guatemala: Flacso.
- Dean, M. (2001). “‘Demonic Societies’”: Liberalism, Biopolitics, and Sovereignty...” En Blom Hansen Thomas y Finn Ste-

- pputat (coords.). *States of Imagination, Ethnographic Explorations of the poscolonial State*. Durham: Duke University Press.
- Debray, R. (en colaboración con Ricardo Ramírez) (1975). *Las pruebas de fuego, la crítica de las armas*. Siglo XXI.
- Diniz, E. (2009). “El post-consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados”, documentos de trabajo IELAT. Universidad de Alcalá de Henares.
- Evans, P. (2007) [1985]. “El Estado como Problema y Solución.” En Acuña (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Fedelman, L. (1985). *A Timpline Economy: Produccion and Distribution Systems in Sixteenth Century Eastern Guatemala*. Culver City, California: Labyrinthos.
- Fry, M.F. (1998). “Política agraria y reacción campesina en Guatemala: La región de la Montaña, 1821-1838.” *Mesoamérica* año 9, cuaderno 15.
- Gleijeses, P. (2005). *La esperanza rota. La Revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- González-Alzate, J. (2006, noviembre). “Las milicias y la preservación del dominio español en los Altos de Guatemala, 1673-1821.” *Boletín* 26.
- González-Izás, Matilde (2011). “La formación transnacional del Estado. Modernización capitalista, inmigración europea y circuitos del café en Guatemala 1870-1930.” En Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (coords.). *(Trans)formaciones del Estado en los Márgenes de Latinoamérica*. México: El Colegio de México/Universidad Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_ (2014a). *Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Territorio, actores armados y formación del Estado*. Guatemala: URL/Cara Parens.
- Griffith, W. (1959). *Santo Tomás, anhelado emporio del comercio en el Atlántico*. Guatemala: Tipografía Nacional.

- \_\_\_\_\_ (1965). *Empires in the Wilderness. Foreign Colonization and Development in Guatemala 1834-1844*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hall, C., H. Pérez y J. Cotter, (2003). *Historical Atlas of Central America*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Hintze, O. (1981) [1931]. "Formación histórica de los Estados." *Revista de Administración Pública*: 23-36.
- Hoffmann, O. (2002). "Del territorio étnico a la ciudad: las expresiones de identidad negra en Colombia a principios del siglo XXI." B. Nates (comp.). *Territorio y cultura. Territorios de conflicto y cambio sociocultural*. Manizales: Universidad de Caldas.
- \_\_\_\_\_ y F. Salmerón Castro (coords.) (1997). *Nueve estudios sobre el espacio, representación y formas de apropiación*. México: CIESAS/Mission-Orstom-Mexique.
- Holden, R. (2004). *Armies without Nations. Public Violence and State Formation in Central America 1821-1960*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ingersoll, H. (1972). "The War of the Mountain: A study in Reactionary Peasant Insurgency in Guatemala, 1837-1873." (PhD dissertation). George Washington University, Washington D. C.
- Jonas, S. (1994). *La batalla por Guatemala*. Caracas: Flacso.
- Lefebvre, H. (1975). *Espacio y política*. Barcelona: Península.
- MacClintock, M. (1985). *The American Connection: State Terror and Popular Resistance in Guatemala* (vol. 2). Londres: Zep Press.
- MacCreery, D. (1994). *Rural Guatemala, 1760-1940*. California: Stanford University Press.
- MacLeod, M. (1980). *Historia socioeconómica de América Central Española 1520-1720*. Guatemala: Piedra Santa.
- Mann, M. (2000). "¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado Nacional?" *Zona Abierta* 92-93.
- \_\_\_\_\_ (2006). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados." *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5.

- Massey, D. (1999). "Spaces of Politics." En D. Massey, J. Allen y P. Sarre (eds.). *Human Geography Today* (pp. 279-294). Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_, J. Allen, y P. Sarre (eds.) (1999). *Human Geography Today*. Cambridge: Polity Press.
- Metz, B. (1995). "Experiencing Conquest: The Political and Economic Roots and Cultural Expression of Maya-Chorti Ethos." (Ph.D. dissertation). Department of Anthropology, State University of New York at Albany. Ann Arbor, Mich.
- Miceli, K. (1974). "Rafael Carrera: Defender and Promoter of Peasant interests in Guatemala, 1837-1848." *The Americas. A Quarterly Review of Inter-American Cultural History* XXXI(1).
- Mitchell, T. (1991). "The limits of the State: Beyond Statist Approaches and their critics." *The American Political Science Review* 85(1): 77-96.
- \_\_\_\_\_. (1999). "Society, Economy and the State Effect." En George Steinmetz (ed.). *State/Culture, State-Formation after Cultural Turn*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- O'Donnell, G. (1980). "Comparative Historical Formations of the State Apparatus y Socioeconomic Change in the Third World." *International Social Science Journal* 32: 717-729.
- \_\_\_\_\_. (1984). "Apuntes para una teoría del Estado." En Oscar Oszlak (coord.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (1994). "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5(1): pp. 55-69.
- \_\_\_\_\_. (2007) [1984]. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea, Diez Tesis para la discusión." En C. Acuña (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Argentino.
- Oszlak, O. (1978). "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. Buenos Aires." *Estudios CEDES* 1(3).
- \_\_\_\_\_. (1981). *Ensayos sobre la formación histórica del Estado en América Latina*. San José: CSUCA/Educa.

- Palma Murga, G. (2004). "Introducción." En *Esta tierra es nuestra* (Horizont 3000, Proyecto Ch'orti'). Guatemala: Parroquia Santiago Jocotán.
- Palomo de Lewin, B. (1995). "Esclavos, negros." En *Historia general de Guatemala* (t. III). Guatemala: Asociación de Amigos del País/Fundación para la Cultura y el Desarrollo. Guatemala.
- Posas, M. (1993). "La plantación bananera en Centroamérica 1870-1929." En Víctor Hugo Acuña. *Historia general de Centroamérica*. Madrid: Flacso.
- Przeworski, A. (1989). "El capitalismo democrático en la encrucijada." En *Capitalismo y social democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente." *Revista Argentina de Ciencia Política, Eudeba* 2, diciembre.
- Radcliffe, S. (2001). "Imagining the State as a Space: Territoriality and the Formation of the State in Ecuador." En Blom Hansen Thomas y Finn Stepputat. *States of Imagination, Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
- REMHI. Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (1996). *Tomo II: Los mecanismos de la violencia*. Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.
- Rubio Sánchez, M. (1973). *Comercio de y entre las provincias de Centroamérica* (t. I). Guatemala: Editorial del Ejército de Guatemala.
- Schirmer, J. (2001). Capítulo 6: "Enfoque militar de ley y seguridad". En *Intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*. Guatemala: Flacso.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Skocpol, T. (2007) [1985]. "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual." En C. Acuña (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Re-*

- tomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado/Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Streeter, S.M. (2000). *Managing the Counterrevolution: The United States and Guatemala, 1954-1961*. (Latin American Series, 34). Ohio: Center for International Studies/University Press.
- (2006). "Nation-Building in the Land of Eternal Counter-insurgency: Guatemala and the contradictions of the Alliance for Progress." *Third World Quarterly*, 27 (1): 57-68.
- Taracena et al. (2004). *Etnicidad, Estado y nación en Guatemala, 1944-1985*. Colección ¿Por qué estamos como estamos? CIRMA: Antigua, Guatemala.
- Termer, F. (1989) [1929]. "Alemanes y estadounidenses en Guatemala 1929." (*Anales de la Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala*, LXIII, trad. Teodora van Lotum, pp. 263-276). Guatemala: Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala.
- Torres-Rivas, E. (1983). *Crisis del poder en Centroamérica*, San José: Educa.
- Webre, S. (1987). "Las compañías de milicia y la defensa del istmo centroamericano en el siglo XVII: el alistamiento general de 1673." *Mesoamérica* 14: 511-529.
- Wisdom, Ch. (1961). *Los Ch'orti's de Guatemala* (Colección del Seminario de Integración Social 10). Guatemala: Editorial del Ministerio de Educación Pública José de Pineda Ibarra.
- Wortman, M. (1976). "Legitimidad política y regionalismo. El Imperio mexicano y Centroamérica." *Historia Mexicana*. 26(2):238-262.
- (1991) "Gobierno y sociedad en Centroamérica 1680-1840." San José: Banco Centroamericano de Integración Económica/Educa.

## VI. LA FORMACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA: UN ACERCAMIENTO RELACIONAL

Viviane Brachet-Márquez

El estudio de los estados europeos premodernos precedió el de los Estados latinoamericanos por varios decenios.<sup>1</sup> En Europa, pensar en el Estado puede rastrearse hasta Hegel (1820) y Gierke (1996 [1881]), y autores como Elias (1999 [1989], 1989 [1939]) y Abrams (1982) hicieron aportaciones iniciales considerables sobre cómo estudiar el proceso de formación de los Estados.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Es importante indicar, desde un principio, que el estudio del Estado y el de la formación del Estado son campos que, a pesar de ser interdependientes en cuanto a la definición y papel del Estado, representan, líneas de investigación académicas distintas. En este capítulo me limito a escribir sobre la problemática del proceso histórico de formación del Estado en América Latina, no sobre la teorización del Estado en términos generales, misma que abarcaría un campo mucho más amplio. Tampoco considero que los argumentos y hallazgos de los estudios de la formación de los Estados en otras regiones del mundo sean relevantes a la de los Estados de América Latina, mismos que nacieron en otros tiempos históricos y en el contexto de otros procesos geopolíticos y globales que los primeros. Sin embargo, se puede aprender de las experiencias ajenas sin por ello hacer una aplicación servil de sus aportaciones.

<sup>2</sup> Elias es hoy reconocido por su enfoque teórico relacional e histórico más que por los aciertos empíricos de sus ideas, que son más ilustrativas que comprobatorias de éstas. En particular, fue potencialmente muy fructífera su idea de que “no es solamente que los reyes aislados consiguieran un poder mayor, sino [...] que la institución social de la monarquía adquirió un peso nuevo y mayor poderío con la transformación paulatina de la totalidad de la sociedad” (Elias, 1989). Pero cuando Elias propone que la sociedad en cuestión es la “sociedad cortesana” que poblaba las cortes de los reyes, se hace menos plausible su hipótesis de que ésta funcionara “como instancias de control social y órgano de moderación del comportamiento humano” (Elias [1939] 1989: 258). Es, además, difícil compatibilizar la idea de que los aristócratas cortesanos pudieran actuar como influencia moderadora sobre la sociedad, dado que siguieron matándose unos a otros en duelos de honor hasta avanzado el siglo XVIII, hayan sido, o no,

No obstante, se reconocen como pioneros en el estudio teóricamente articulado y empíricamente sistematizado de los Estados europeos a Perry Anderson, con *Lineages of the Absolutist State* (1974a), y *Passages from Antiquity to Feudalism* (1974b), a Charles Tilly y coautores, con *The Formation of National States in Western Europe* (1975), a Philip Corrigan y Richard Sayer con *The Great Arch* (1985), y a John Brewer con *The Sinews of Power: War, Money and the English State* (1989), todas estas obras consideradas parteaguas.

Desde principios de los noventa, los estudios de la formación de los Estados europeos eran un campo establecido (principalmente con Tilly, 1975, 1986, 1990; Zolberg, 1980; Goldstone, 1991; Lachman, 1989, y Aminzade, 1993), y unos cuantos estudios de Estados no europeos (Bensel, 1991; Igekami, 1995, 2008; Moazami, 2013). En cambio, el estudio del Estado fue inicialmente poco difundido en América Latina, debido, inicialmente, al mayor atractivo para sus estudiosos del marxismo estructural, y luego de la teoría de la dependencia. Las excepciones a estas tendencias fueron Guillermo O'Donnell (1976, 1980, 1984) y Oscar Oszlak (1973, 1978, 1981, 1982, 1984), ambos cofundadores del Centro de Estudio de Estado y de la Sociedad (CEDES) en Buenos Aires, que publicaron obras fundamentales sobre el tema a pesar de la amenaza constante del régimen militar bajo el cual debieron producir dichas obras.

Desde el regreso de un clima político generalmente más clemente, los latinoamericanistas han acumulado una abundante cosecha multidisciplinaria de estudios de caso y comparativos

---

miembros de una corte. En cambio, en *Studien über die Deutschen Machtkämpfe und babitus Entwicklung im 19 und 20 Jahrhundert* (1989), publicado en inglés en 1996, y en español en 1999 (Elias, [1989]1999), Elias plantea de manera muy sugerente la relación entre cultura militarista y la formación del Estado alemán durante la República de Weimar. En esto se adelanta, por muchos años, sobre el llamado giro cultural en la sociología. El libro póstumo de Abrams (1982), por su parte, es un conjunto de ensayos que debate en general sobre la relación entre sociología e historia, entre ellos la problemática crucial (retomada diez años más tarde por William Sewell, 1996) de los "eventos" como puntos de ruptura en los procesos históricos.



del Estado. Entre éstos, se encuentran estudios que reconstruyen las secuencias de eventos significativos que marcaron las trayectorias de Estados particulares (Gootenberg, 1989; Taracena y Piel, 1995; Halperin Donghi, 1995; Chiaramonte, 1997, 2005; Garavaglia, 2003; Torres Rivas, 2006, 2010; Woodward, 1995) que comparan las similitudes y diferencias entre casos en aspectos particulares de la formación del Estado (Halperin Donghi, 1997; Centeno, 1997, 2002a, 2002b; Gudmonson, 1995, 2002; Yashar, 1997; Williams, 1994; López Alves, 2000; Mallon, 1995); anclan sus análisis en especificidades de regímenes políticos (Stepan, 1978; Mahoney, 2001; Paige, 1997; López Alves, 2000); se enfocan en las dinámicas capitalistas de la formación del Estado (Arnaud, 1981; O'Donnell, 1972, 1981, 1982, 1984; Oszlak, 1981, 1978; Torres-Rivas, 2010, 2011; González-Izás, 2014b); centran los procesos de formación del Estado en el territorio (Piel, 1995; Nugent, 2001; Radcliffe, 2001; Stepputat, 2001; González-Izás, 2014a); estudian a los grupos subalternos como agentes en la formación cotidiana del Estado (Joseph y Nugent, 1994; Mallon, 1995, 2005; Guardino, 1996, 2003; Walker, 1999; Coronil, 1997; Agudo Sanchíz y Estrada Saavedra, 2011, 2014), y diagnostican las (in)capacidades consideradas típicas del desempeño estatal en América Latina (Centeno, 2002a, 2002b, 2012; Kurtz, 2013, y Soifer, 2015).

No obstante importantes diferencias entre ellos, estos acercamientos generalmente definen al Estado como el centro desde el cual se generan e implementan las reglas que son impuestas a la sociedad, mismo que evoluciona con el tiempo hacia una estadidad moderna interrelacionada con la sociedad, más separada de ésta. A diferencia de los Estados nord-Atlánticos, los Estados latinoamericanos son a menudo retratados en esta perspectiva general como débiles e ineficientes, diagnóstico que es esencialmente correcto en términos de los archivos históricos. Pero esto en nada nos informa sobre *cómo* los principios dinámicos que impulsaron la formación de los Estados en América Latina pueden haber (o no) generado las fuerzas y las

debilidades que contemplamos desde una perspectiva del siglo XXI centrada en los países centrales del norte. Este trabajo, que forma parte de un amplio estudio comparativo de la formación del Estado y de la sociedad en América Latina,<sup>3</sup> apuesta que la explicación de estas diferencias se encontrará en las dinámicas relacionales que han propulsado los Estados de América Latina y sus respectivas sociedades durante los doscientos y tantos años transcurridos desde el principio de las guerras de independencia.

En este trabajo construyo, sobre la base de la extremadamente rica producción académica histórica y social científica sobre la formación del Estado en América Latina acumulada en las últimas décadas, una serie de lógicas relacionales de formación mutua entre Estado y sociedad compartidas entre varios casos, y que por tanto sirven de base para una comparación entre ellas. Desde esta visión, los Estados no son representados por un conjunto de rasgos estructurales fijos, sino por su *modus operandi* históricamente construido y cambiante en su relación con la sociedad y otros Estados, mismo que define y redefine sus límites territoriales, cómo y cuánto extraen las élites del trabajo de las clases subalternas, el establecimiento de reglas (o no) que generan pautas estables de gobierno, etc. Siguiendo esta línea, la trayectoria histórica de los Estados latinoamericanos se reinterpreta como la alternancia entre, por un lado, periodos de pautas relacionales estables durante las cuales los actores en el Estado y en la sociedad reproducen reiterativamente el *statu quo*, y, por otro, los puntos de ruptura cuando dichas pautas se desmoronan, y son sustituidas por lógicas relacionales alternativas. Éstas, a su vez, se estabilizan durante un periodo determinado, hasta que el siguiente punto de ruptura las interrumpe.

<sup>3</sup> El proyecto en cuestión, Formación del Estado y de la Sociedad en América Latina (FESAL), compara las trayectorias de 16 países de América Latina (todos menos los países del Caribe y Panamá), basado en datos que miden variables clave para cada país cada cinco años de 1810 a 2010.

En el primer apartado del trabajo, planteo los elementos teóricos —relacionalidad, agencia y dominación/extracción— en los cuales construyo esta propuesta teórica. El segundo apartado ilustra dicho esquema teórico con ejemplos de pautas trans-accionales Estado-sociedad extraídas de la historia de varios países de América Latina.

### ELEMENTOS PARA UNA VISIÓN RELACIONAL DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD

En este apartado, conceptúo la formación del Estado como un proceso relacional de largo plazo que vincula el Estado a la sociedad mediante trans-acciones mutuamente constitutivas.<sup>4</sup> Propongo que este proceso está impulsado por agentes, en el Estado tanto como en la sociedad, socializados por representaciones culturalmente conformadas y conformantes de las metas que persiguen por medio de las trans-acciones en las que se involucran. Seguido, propongo que las trans-acciones que operan entre Estado y sociedad son fundamentalmente conformadas por los procesos de dominación y extracción que dividen el poder y los recursos desigualmente. Por último, argumento, sobre la base de estas propuestas, que la Formación del Estado y de la Sociedad en América Latina (FESAL) puede analizarse como un conjunto de pautas trans-accionales de temporalidad variable compuestas de acciones y reacciones de Estado a sociedad que representan distintas lógicas de relacionalidad.

*Del Estado a FESAL.* Desde la perspectiva relacional, la formación del Estado puede verse como un proceso que se desarrolla en el tiempo y el espacio, en el cual los actores<sup>5</sup> —en el Estado

<sup>4</sup> Siguiendo a Emirbayer (1997), los términos relacional y trans-accional (o acciones entre) se consideran sinónimos; ambos se refieren a relaciones mutuamente constitutivas y transformadoras entre entidades.

<sup>5</sup> El término *actor*, en este trabajo, se considera sinónimo de *agente*. El papel de la agencia en la relacionalidad se expone más adelante.

como en la sociedad— se vinculan unos con otros mediante trans-acciones mutuamente constitutivas y transformadoras (Gierke, 1996; Bhaskar, 1989; Emirbayer, 1997; Tilly, 1997). Desde esta perspectiva, la vida cotidiana se ve como impulsada por la dinámica de varios procesos traslapados, entre-cruzados y mutuamente dependientes de contienda y cooperación que oponen y asocian los actores estatales y societales en cuestiones y actividades múltiples.

Las pautas trans-accionales no deben entenderse como regularidades empíricas que meramente señalan las formas en que las personas y los grupos se relacionan en actividades unos con otros y con el Estado. Dichas pautas también incorporan conjuntos específicos de reglas prácticas o formales sobre la base de las cuales se van construyendo trans-acciones, mismas que son el resultado de trans-acciones pasadas. Las reglas en cuestión son las que distribuyen desigualmente el poder y los recursos, y son respaldadas por el poder coercitivo acumulado de distintos grupos e instituciones en la sociedad y en el Estado. En los albores de la independencia, tanto el poder político como el militar estaban territorialmente dispersos, de manera que las reglas distributivas que estructuraban las relaciones entre élites y población subalterna se construían e imponían localmente. Los Estados, en este entorno, eran poco más que arenas en las cuales competían las élites regionales para incrementar el rango de su poder y financiar sus aventuras militares. Pero a partir de finales del siglo *xix*, el poder político tendió a fincarse mayormente en los Estados centrales, transformando éstos en agentes clave de puesta en vigor de las reglas relacionales de desigualdad. Pero lejos de acumularse indefinidamente en el tiempo, éstas eran periódicamente transformadas como consecuencia de las coyunturas críticas durante las cuales se quebrantaban, junto con el tipo de dominación y las élites estatales asociadas a ésta. Finalmente, los Estados latinoamericanos empezaron a perder su centralidad hacia finales del siglo *xx* como consecuencia de la crisis de la deuda que empezó con el

llamado *efecto Tequila*, cuando México se declaró, en 1982, en la imposibilidad de pagar su deuda acumulada. A partir de entonces, las sociedades latinoamericanas se tuvieron que enfrentar con esta pérdida de soberanía que resultó, en algunos casos, en una renovación interna, y en otros, en la cuasi-disolución del Estado.

Bajo esta perspectiva, la trayectoria histórica de América Latina puede verse como una serie de intentos por parte de las élites estatales por imponer conjuntos de reglas de dominación determinados sobre la sociedad, al tiempo que iban negociando su subalternidad geopolítica ante las potencias externas o, más recientemente, ante los organismos multinacionales. A la vez, la sociedad también se ve como un proceso en movimiento sujeto a, y participante en una amplia variedad de dinámicas. Pero el proceso que modifica los términos de los demás procesos es su relación con la autoridad estatal, y las reglas bajo las cuales las élites estatales intentan gobernar sobre distintos grupos durante periodos específicos.

Las trans-acciones entre Estado y sociedad también son influidas por las relaciones geopolíticas en las cuales los Estados se involucran, y de ahí por los intereses mutuos entre Estados nacionales y potencias externas, como los flujos financieros y las concesiones de tierras y de subsuelos, mismas que fortalecen o debilitan la lógica relacional establecida entre Estado y sociedad durante distintos periodos. Estos elementos fortalecedores o debilitantes varían de un caso a otro, y por tanto ejercerán distintas presiones hacia el cambio en diferentes momentos y con resultados distintos. Por tanto, comparar casos no significa comparar los eventos que marcan éstos, sino los trozos temporales que comparten una lógica trans-accional similar entre Estado y sociedad. Por ejemplo, la mayoría de los países de América Latina pasaron por un periodo de lógica oligárquica o señorial en algún momento de su historia temprana, pero con una duración variable y en momentos distintos. Las lógicas trans-accionales, por consiguiente, se implantan en contextos

eventuales distintos de un caso a otro, y sobrevivirán o morirán bajo condiciones y circunstancias distintas.

En resumen, la perspectiva relacional sobre FESAL plantea como postulado ontológico fundamental que no existen Estados o sociedades en cuanto entidades sólidas, unitarias y autónomas, sino secuencias de pautas trans-accionales complejas que se desenvuelven entre Estados y sociedades, mismas que estructuran la vida social durante periodos variables, y se derrumban en momentos críticos.

### De lo que los Estados “son” a lo que “hacen”

La concepción del Estado y de la sociedad como mutuamente constitutivos se centra en identificar pautas reiterativas de *lo que los Estados hacen, a quiénes lo hacen, en qué contextos y con cuáles retroalimentaciones de carácter sumiso o contestatario* por parte de la sociedad o de alguna potencia externa. Esto no invalida las definiciones weberianas y posweberianas de lo que *son* los Estados,<sup>6</sup> pero las considera empíricamente problemáticas y ontológicamente impermanentes en vez de ahistóricamente esenciales. De ahí que la capacidad de las élites estatales, en un momento dado, para establecer la hege-

<sup>6</sup> La definición clásica de Max Weber de los Estados como entidades que detienen el monopolio del uso de la violencia legítima a lo largo de un territorio subraya el mantenimiento del orden mediante la violencia legítima como la *raison d'être* primaria de todos los Estados. Al énfasis weberiano en el papel de mantenimiento del orden por parte de los Estados se ha agregado su función como extorsión (*racketeering*), pero también la protesta popular contra tal explotación coercitiva (Tilly, 1997: 165). El *addendum* de Mann a la definición de Weber incluye la diferenciación interna y la centralidad de los Estados (Mann, 1988: 4), y la distinción entre el poder estatal *despótico* y el *infraestructural*, particularmente significativa ésta para los Estados latinoamericanos, conocidos por ser más potentes despótica que infraestructuralmente. Por último, Evans visualiza a los Estados como “arraizados en un conjunto concreto de vínculos sociales que los atan a la sociedad, y crean canales institucionales para la negociación y renegociación continua de las metas y políticas estatales” (1995: 12).

monía interna y la soberanía externa del Estado dependerá de *cuáles pautas relacionales características de la lógica trans-accional del momento posibilitan o constriñen la conformación de las características políticas y administrativas, las prerrogativas, y las (in)capacidades del aparato estatal*. Estos rasgos, a su vez, dependerán de qué manera dicha lógica configura las prácticas de las élites estatales en recompensar el acatamiento, responder a las contiendas políticas, tratar a rivales reales o potenciales, y distribuir los fondos públicos. También, dependerán de la deuda que estas élites hayan incurrido, y de los vínculos económicos y militares establecidos, destruidos y vueltos a crear con potencias externas, propias a incrementar o debilitar dichas capacidades.

*FESAL y la agencia*. En el pasado, no se han problematizado las dinámicas que impulsan los procesos sociales, por considerarlas inherentes a dichos procesos, implícitamente definiéndolos como “autopropulsados”, como solía decir Tilly (1995). En cambio, la perspectiva relacional a la FESAL que propongo se basa en el postulado de la capacidad de los actores para actuar reflexivamente y estratégicamente (Brachet-Márquez, 2014: 30), y por tanto constituir la fuerza que impulsa la (trans)formación en el tiempo de las trans-acciones entre Estado y sociedad. En tal sentido, cualquier lógica relacional particular se considera como basada en las formas en que las personas usualmente definen y entienden la situación y su posición en ella, en función de los marcos culturales adquiridos, y de las expectativas de las reacciones por parte de los demás actores que estos marcos crean. Esta posición en nada atribuye poder explicativo a las preferencias individuales o a las normas internalizadas de los actores. Al contrario, postula que la agencia humana, tal como es conformada por lo que las personas piensan que están haciendo cuando actúan, es el vínculo indispensable en el proceso complejo de la FESAL. Sin dicho postulado, estaríamos tentados de reificar, ya sea las estructuras o las mentalidades, y de ahí proyectar en nuestra representación de la realidad nues-

tras acostumbradas visiones teleológicas de lo que los Estados “son” o de lo que “deberían ser”.<sup>7</sup>

En el marco ontológico relacional, la agencia implica la capacidad de los actores subalternos de retar en forma creativa y ocasionalmente transformadora las reglas impuestas y defendidas por las élites, cuyo status económico y político depende de controlar y explotar su trabajo. A la vez, implica la capacidad de las élites societales poseedoras de recursos como la tierra, de extraer el excedente económico creado por los grupos subalternos, así como el poder de las élites estatales de respaldar estas relaciones de desigualdad y captar parte del excedente generado por éstas. La concepción relacional no atribuye, en principio, una capacidad agencial menor para los grupos subalternos en comparación con las élites. Pero sí presupone que los primeros son obstaculizados en sus empeños para intervenir en y obtener ganancias de la FESAL, debido a su menor acceso a fuentes de poder y a recursos, mientras que los segundos disfrutan del apoyo del Estado para sustentar relacionalmente sus recursos superiores y el poder que les confieren.

*FESAL y dominación/extracción.* De lo anterior se infiere que las trans-acciones mutuamente constitutivas no se llevan a cabo en un vacío institucional en el que los ganadores y los perdedores se distribuyen aleatoriamente. FESAL se conforma en condiciones que son culturalmente enmarcadas y coercitivamente estructuradas por reglas y prácticas que crean y perpetúan for-

<sup>7</sup> Si optamos por descartar la agencia en tanto principio dinámico primordial en la constitución, reproducción y transformación de la lógica relacional que vincula Estado y sociedad, nos quedan tres opciones 1) el supuesto de las preferencias individuales innatas, 2) la explicación de la acción mediante los mecanismos, entidades fijas disponibles y listas para usarse independientemente del contexto y de la elección, y 3) los principios sistémicos que subsumen las acciones a propiedades sistémicas. Todas estas opciones ven a los actores como zombies culturales impulsados por fuerzas exógenas a su mundo de vida. Por el contrario, si consideramos a los “mecanismos” como recursos culturalmente accesibles a individuos o colectivos reflexivamente capacitados, entonces estamos de vuelta con agencia como la base de relaciones entre Estado y sociedad. Véase Brachet-Márquez (2014: 30-34).



mas y grados particulares de desigualdad durante periodos de duración variable. Desde esta perspectiva, FESAL aparece como un enjambre denso de procesos relacionales que vinculan el Estado a la sociedad, y por ello mismo generan y reproducen (pero también cuestionan y retan) el conjunto de reglas prácticas y explícitas que designan “*Quién tiene derecho a qué*” en el ejercicio del poder y el reparto del excedente económico en distintos momentos (Brachet-Márquez, 1994, 2010, 2014).

*Pautas trans-accionales entre Estado y sociedad: surgimiento, sustentabilidad y derrumbe.* La historia de América Latina es conocida por el fenómeno de la frecuente, y a menudo violenta, rotación de sus gobiernos. Estos hechos se han interpretado como desorganización política, especialmente durante las décadas oligárquicas que aparecen, retrospectivamente, como fundamentalmente caóticas. Tal interpretación ha ido de par con la idea de que las formas más estables del poder estatal señalan progreso hacia la “madurez” (sin importar qué tan despiadada sea la forma en que se ejerce el poder), mientras que la inestabilidad gubernamental y la carencia de hegemonía interior y soberanía exterior evidencian la debilidad y la inmadurez de los Estados. Pero lejos de que estos fenómenos y los diagnósticos correspondientes hayan impulsado el estudio del cambio político en esta región, dichos cambios políticos —sean por golpes, “transiciones” o revoluciones— siempre han tomado a los académicos por sorpresa. Por ejemplo, se han sorprendido de que, en vez de democratizarse bajo la influencia de los incrementos en el nivel educativo de la población, algunas de las sociedades latinoamericanas educativamente más avanzadas son las que optaron por las dictaduras militares más despóticas durante la Guerra Fría. Más adelante, también fue sorprendente que estos regímenes autoritarios “modernos”, que aparentemente disfrutaban de poder interno absoluto y del apoyo externo establecido, pudieran transformarse, hacia el final del siglo xx, en algo parecido a la democracia. En otras palabras, la trayectoria de los países latinoamericanos —en su faceta estable como en la

inestable— ha sido más descrita que comprendida o prospectivamente teorizada.<sup>8</sup>

La visión relacional presentada aquí ofrece teorizar, en combinación con los postulados de agencia y de desigualdad, tanto la FESAL estable como la inestable, así como la relación entre las dos. En vez de un proceso que progresa (o no) de la estadidad incipiente hacia la madura, se concibe la formación del Estado y de la sociedad en América Latina como una *secuencia, en cada caso, de periodos de duración variable, cada una conformada por pautas de trans-acciones mutuamente sustentadas entre Estado y sociedad, y marcadas por formas específicas de desigualdad. Estas pautas son interrumpidas, en momentos críticos, cuando la relacionalidad que las ha sostenido deja de operar, y otras surgen que transforman tanto la naturaleza como el contenido de las trans-acciones de Estado a sociedad, conformando una nueva pauta*. El reto teórico consiste en hacer entendible la relación entre estabilidad e inestabilidad relacionales en estos dos momentos contrastados: por un lado, la inestabilidad en la estabilidad debida al riesgo siempre presente de que, por razones endógenas o exógenas, se debiliten o desaparezcan las condiciones de reproducción de una pauta dada; por otro, la desestabilización como la preparación de la estabilidad futura. Cada uno de los periodos de relacionalidad relativamente estables entre Estado y sociedad puede, por tanto, estudiarse como un proceso conformado por una lógica trans-accional particular que marca no sólo la manera de hacer política durante el periodo, sino también las identidades culturales, y las maneras de construir el orden social y distribuir poder y recursos. Pero aun dentro de los periodos estables se encontrarán eventos que casi llegaron a marcar un punto de giro;

<sup>8</sup> Durante los años de 1980, O'Donnell y sus co-autores llevaron a cabo un trabajo sistemático (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986a, 1986b; O'Donnell y Whitehead, 1986) por documentar cómo y cuándo el cambio del autoritarismo a la democracia había ocurrido en diferentes países de América Latina. Sin embargo, de este esfuerzo salió poca teorización sistemática (Brachet-Márquez, 1997).

deberán estudiarse las formas en que éstos cuasi puntos de giro surgen, y más adelante son reabsorbidos en el *statu quo*. Por otro lado, los puntos de giro que efectivamente sucedieron y fueron seguidos de cambios profundos en las élites estatales y en el discurso legitimador del Estado deberán estudiarse como secuencias de sucesos estrechamente concatenados que, juntos, apuntan a la inevitabilidad e irreversibilidad del cambio (Grossetti, 2004).

En resumen, es doble el problema teórico que enfrenta el(la) teórico(a) que se propone explorar qué tan fructífera puede resultar el acercamiento relacional a la formación del Estado y de la sociedad en América Latina: primero, debe establecer *cómo pautas particulares de FESAL surgen y persisten en el tiempo en diferentes casos, a la vez que detectar los elementos que refuerzan dichas pautas, y los que desde un principio, ejercen sobre ellas presiones hacia el cambio; en segundo lugar, debe mostrar en qué encrucijadas estas pautas cambian, y bajo cuáles presiones y circunstancias surgen pautas trans-accionales alternativas, mismas que se estabilizan para durar por un periodo sin final predecible*. Ambos problemas teóricos tratan de las dinámicas de la formación del Estado y de la sociedad, pero el primero trata de las dinámicas de la continuidad, mientras que el segundo trata de las dinámicas de la discontinuidad.

#### FORMACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS ILUSTRACIONES

En lo que sigue, se ejemplifica el argumento expuesto en la primera parte mediante una selección de pautas transaccionales que la mayoría de los países de América Latina han vivido, desde que empezaron las luchas por la independencia de España en los años 1810. Esto no incluye las condiciones particulares a cada caso del surgimiento y remplazo eventual de dichas pautas en puntos de giro históricos, mismas que requieren de

un trabajo empírico detallado que no puede ser reportado en el presente trabajo. El análisis que sigue muestra que a cada pauta trans-accional de la FESAL corresponden distintas percepciones de prioridades por parte de las élites estatales, y distintos tipos de acciones y reacciones mutuamente sustentadas entre Estado y sociedad en el tiempo. En otras palabras, el objetivo del ejercicio es descubrir las relaciones dinámicas que llevan a la estabilización de una lógica específica de trans-acciones por un periodo indeterminado. En cada caso, dichas pautas serán contingentemente influidas por todas clases de presiones que las refuerzan o las debilitan, y por circunstancias inmediatas que, en este trabajo, serán ignoradas con la intención de desarrollar este argumento analítico.

### La oligarquía y sus prioridades

Las colonias rebeldes de Hispanoamérica ganaron sus guerras de independencia contra España con un puñado de bandos militares poco coordinados entre sí, liderados por élites coloniales que se aliaron temporalmente contra un enemigo común. Las profundas desigualdades económicas, sociales y raciales que caracterizaban las sociedades latinoamericanas, lejos de ser erradicadas a partir de la independencia, fueron inicialmente reproducidas por las élites rebeldes victoriosas (los llamados liberales), quienes, tras su victoria contra las fuerzas realistas, empezaron a competir con los realistas (llamados conservadores) para encabezar los Estados autoproclamados que pretendían tener jurisdicción sobre territorios que cambiaron frecuentemente de fronteras hasta los años de 1860.

Durante los primeros decenios que siguieron de la independencia, los grandes terratenientes (*hacendados*) eran las únicas élites que tenían poder efectivo sobre la sociedad, y las haciendas el único entorno institucional (Torres Rivas, 2011), aparte de la Iglesia católica, capaz de ejercer un poder a la vez coercitivo

y discursivo sobre la sociedad. Las haciendas funcionaban como fuentes del excedente económico desigualmente distribuido por los grandes hacendados entre sus dependientes directos y agricultores menores con vínculos de clientela; como protección contra los bandidos y bandas armadas rivales; y como fuentes de ingresos obtenidos mediante el pillaje, la extorsión, los préstamos y las multas (Lynch, 1984: 204). Los terratenientes, tanto los grandes como los pequeños, reinaban sin control alguno por parte de las autoridades centrales como soberanos cuasi absolutos sobre los territorios que proclamaban ser suyos (y de hecho habían sido rebatados de los pobladores autóctonos, de los campesinos independientes o de la Iglesia católica). Como lo reportan los historiadores, los caudillos<sup>9</sup> ocupaban la parte central de muy amplios grupos de parentesco, los cuales, a su vez, estaban vinculados local y regionalmente a otros grupos de terratenientes menores mediante alianzas clientelares, y a la jerarquía militar por relaciones de parentesco. Dichos caudillos podían contar con la cooperación y el financiamiento parcial de los miembros de su clientela en las aventuras militares que emprendían, y utilizaban como soldados rasos a sus peones sobre los cuales ejercían un poder absoluto.

Durante el periodo oligárquico, los hacendados y los dueños de las minas eran los actores políticos primarios quienes, de facto, dictaban e imponían las reglas básicas de la desigualdad social. Dada su dependencia de los impuestos a la exportación pagados por estos productores primarios para financiar sus gastos militares estrafalarios,<sup>10</sup> las élites estatales en turno

<sup>9</sup> No todos los jefes militares eran caudillos: Bolívar, un dictador confirmado, decía creer en el principio de un gobierno despersonalizado, y Belgrano y San Martín eran líderes militares profesionales sin vínculos con caudillos. Sin embargo, tuvieron que manejar caudillos entre sus seguidores en las campañas militares que emprendieron.

<sup>10</sup> Los gastos militares durante los respectivos periodos oligárquicos de los países de América Latina se situaban entre 70 y 90% del gasto fiscal, en comparación con un máximo de 35% para los Estados europeos de los mismos periodos (Comín, 1996, de Caravaglia, 2003). Caravaglia calcula que sólo la Provincia de Buenos Aires tenía en 1838 10 500 hombres en armas (aproximadamente un soldado de cada cuatro adultos

aceptaban tácitamente, y facilitaban factualmente el respeto a estas reglas. En tales contextos, la población rural subalterna tenía pocas alternativas, aparte de las rebeliones locales ocasionales y rápidamente reprimidas, para negociar o resistir a los impuestos, los secuestros de su tierra, y las prácticas de trabajo forzado<sup>11</sup> a las cuales eran sujetos de manera rutinaria.

En el entorno institucional oligárquico, la lógica de la FESAL consistía principalmente en alianzas movedizas entre terratenientes, combinadas con la violencia contra los “enemigos” percibidos o reales, calificando cualquier coalición de fuerzas regionales que se sospechaba (con o sin razón) ser opositores del líder estatal del momento. La FESAL oligárquica excluía las masas, emprendía guerras largas y sangrientas en contra de los grupos indígenas, y aplastaba las ocasionales rebeliones campesinas. A la vez, sus líderes dependían de los préstamos externos<sup>12</sup> para pagar sus altos gastos militares, por lo que se encontraban constantemente bajo la amenaza de una expedición militar extranjera cada vez que se mostraban incapaces de rembolsar dichos préstamos. No obstante, no todas las FESAL oligárquicas compartían estas pautas de soberanía dividida. En América Latina, hubo dos clases de dominación oligárquica: la configuración de poder estatal disperso organizada de facto como confederaciones muy inestables, y la configuración de

---

varones), cifra que se acerca a la de Francia durante el reino de Luis XIV, en la cúspide de las guerras francesas de conquista territorial, o a Suecia en el siglo XVIII (2003: 154-155).

<sup>11</sup> Los trabajadores agrícolas fueron formalmente declarados libres en todas las constituciones de los países de América Latina. Pero eran detenidos a la fuerza en las haciendas por medio de las acostumbradas deudas con los hacendados, y los Estados emitieron leyes de vagabundaje que aseguraban el regreso de los peones escapados a sus respectivas haciendas. Esta situación generalizada invalida cualquier investigación que se base en las leyes y las constituciones para determinar la libertad de los empleados de las haciendas.

<sup>12</sup> Había dos clases de préstamos externos: los concedidos directamente por un gobierno, que se volvieron muy escasos a medida que iba avanzando la era oligárquica, y los préstamos sobre ventas futuras de productos básicos concedidos a hacendados de alto rango por corporaciones comerciales (Carmagnani, 1998).

un Estado central estable logrado mediante una combinación de represión y de alianzas inter-oligárquicas flexibles.

*a) Oligarquías descentralizadas:*

Los caudillos regionales y sus respectivas clientelas ocupaban posiciones en las jerarquías complejas e inestables que competían por el poder. Para ellos, lograr ser cabeza del Estado era un golpe de suerte, una consagración de su poder regional, y una garantía de su capacidad de mantener un ejército en plena actividad y repartir beneficios entre los miembros de su clientela, incluso después de haber sido derrocados. No obstante, sus preferencias iniciales se inclinaron más hacia encabezar sus respectivas provincias entendidas como Estados independientes, en vez de formar parte de una configuración territorial mucho más amplia, pero probablemente dominada por las antiguas élites criollas de la colonia. Con la firma por España de la independencia de una colonia tras otra, en la década de 1820 numerosos caudillos provinciales declararon su independencia de las autoridades virreinales antes que de España. Por tanto, lo que siguió de las guerras de independencia no fue la paz sino una ola de guerras territoriales que oponían distintas regiones y facciones oligárquicas, y duraron hasta avanzado el siglo XIX. Dichas guerras delimitaron las fronteras de los países que hoy conocemos, algunos nuevos (como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Colombia y Venezuela); otros viejos, pero separados de unas cuantas provincias, como México, Perú y Argentina, esta última estabilizándose como la República de Argentina apenas en 1862, después de interminables guerras interprovinciales y las correspondientes transformaciones territoriales. Entrada la década de 1860, la mayoría de las guerras territoriales habían terminado.<sup>13</sup> Después de esa década, el mapa de Hispanoamérica, que había cambiado sustancialmente desde 1810, quedó prácticamente sin cambios.

<sup>13</sup> Excepto la guerra del Pacífico (1879-1883) y la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) que resultaron estratégicamente y económicamente cruciales, pero se concretizaron en ajustes territoriales relativamente menores.

Después de estas luchas territoriales iniciales, la lógica de suma cero que había impulsado estas luchas tempranas de la postindependencia siguieron operando, pero ahora con la meta de conquistar la presidencia de la república de los nuevos Estados centrales. Ésta es la etapa de las guerras civiles de la era oligárquica<sup>14</sup> en la que un golpe militar era típicamente seguido de niveles muy altos de represión de los detentores del poder en el gobierno derrocado, mismos que seguían complotando en contra del nuevo jefe de Estado (usualmente desde su país de exilio después de que sus haciendas habían sido confiscadas), lo cual estimulaba nuevos intentos de golpe, algunas veces sangrientos, otras sin sangre, pero inevitablemente basados en una amenaza militar. De esta manera, la violencia pre-emptiva del Estado en contra de “enemigos” reales o imaginados prácticamente garantizaba la deslealtad de cualquier grupo que no fuera específicamente aliado con el nuevo jefe de Estado. En tales situaciones, los opositores realistamente podían esperar dicha represión, y entonces se tenían que posicionar como los aliados potenciales de los siguientes golpistas, lo cual, a su vez, justificaba la violencia estatal en contra de ellos, cerrando el círculo de la relacionalidad.

Las elecciones también tenían que ser controladas por los que ocupaban el poder, a fin de que una asamblea constitucional incondicional del gobierno posgolpe pudiera convocarse, primero para redactar una nueva constitución, y seguido para elegir “legalmente” al golpista, una vez declarada la Asamblea Legislativa (por el mismo golpista). A pesar de tales manipulaciones, los procesos electorales eran políticamente significativos, como lo indica el detallado estudio historiográfico de las elecciones en el estado de Oaxaca hecho por Guardino (2003), porque las élites oligárquicas victoriosas ambicionaban adquirir

<sup>14</sup> Las dos formas de guerras internas se han confundido en los análisis de la actividad bélica en América Latina (Vgr. en Centeno, 2002), ambas consideradas como “guerras civiles” a pesar de que los países en los que tuvieron lugar las guerras territoriales todavía no existían.



poder simbólico entre las clases subalternas recién autorizadas a votar. Al mismo tiempo, la lógica de la enemistad mutua entre rivales políticos se traspasaba al proceso electoral “representando [...] a los opositores como perversos y enemigos subversivos de los valores que ambos lados consideraban fundamentales [...] [lo cual] incrementaba el miedo de los participantes de cada lado de que perder la elección significara represión, y de ahí incrementara los incentivos para perseguir a los contrarios si ellos ganaban” (Guardino, 2003: 266).

Bajo tales dinámicas, era comprensible que los cuerpos representativos rara vez pudieran o quisieran ejercer cualquier tipo de oposición al Ejecutivo. En todo caso, a pesar de haber sido seleccionados cuidadosamente mediante elecciones normalmente fraudulentas, estos cuerpos legislativos eran sustituidos constitucionalmente por el presidente cuando no sesionaban, es decir, la mayor parte del año.<sup>15</sup> De la misma manera, ningún Poder Judicial podía oponerse al encarcelamiento arbitrario o al asesinato de los que el jefe de Estado declaraba ser “enemigos políticos”. En los términos dados por Mann, el poder despótico fue maximizado durante el periodo oligárquico, mientras que el poder infraestructural era prácticamente nulo, pero localmente muy bien administrado por los hacendados y grandes mineros.

Las consecuencias de esta rápida rotación presidencial<sup>16</sup> fueron muy variadas, desde guerras civiles interregionales, o

<sup>15</sup> Algunas asambleas legislativas sesionaban sólo un par de semanas al año, o cada dos años en algunos casos.

<sup>16</sup> En Argentina, de los 52 presidentes que tomaron el poder desde la fundación de la República Argentina en 1862, solamente 16 terminaron su mandato constitucional, de los cuales se considera que sólo 9 fueron elegidos mediante elecciones limpias de fraude. En México, desde el primer mandato constitucional de Guadalupe Victoria (1825-1829), hasta el de Felipe Calderón (2006-2012), sólo 26 (de un total de 102) mandatos fueron completos, y hasta 2000, prácticamente ningún presidente puede considerarse como elegido mediante elecciones competitivas y limpias en el sentido dahliano estricto de estas palabras. Pero durante los 50 años de oligarquía inestable (1825-1876), solamente tres presidentes terminaron su mandato constitucional,

incluso interciudades (como las guerras repetidas y sin trasfondo ideológico entre León y Granada en Nicaragua) hasta confrontaciones repetidas entre amplias coaliciones de liberales y conservadores, o “unitarios” y “federalistas”<sup>17</sup> centradas, en principio, en diferencias ideológicas (anticlericalismo y federalismo para los liberales vs. centralismo y catolicismo para los conservadores), pero que de facto representaban agrupamientos muy poco ideologizados. Estudios recientes demuestran que los líderes campesinos también participaban en estas guerras civiles, escogiendo un lado u el otro (Mallon, 1995; Guardino, 1996, 2003; Zeitlin, 1984; Torres Rivas, 2011), y obteniendo ocasionalmente ventajas limitadas como fruto de su cooperación. Los campesinos en México también defendieron su territorio activamente en la guerra de los años de 1860 con Francia (Mallon, 1995),<sup>18</sup> así como lo hicieron los campesinos peruanos que repelieron a los invasores chilenos durante la guerra del Pacífico (1877-1883).

Mientras estas dinámicas de alianzas movedizas requerían de la total concentración de los líderes estatales, había pocas posibilidades para que pudieran, o quisieran, crear un conjunto de reglas políticas estables, con la intención de construir una coalición central sólida, y obtener el acatamiento voluntario, tanto de las élites como de los grupos subalternos a las leyes, y al pago de los impuestos. Tales consideraciones no eran siquiera pensables en el contexto de los principios bajo los cuales los grupos rivales luchaban unos contra otros, y tampoco eran realizables mientras el poder político y militar permanecían geográficamente dispersos.

---

9 fueron derrocados, y los demás 42 pueden considerarse presidentes “fly by night”, a menudo “elegidos” por una legislatura sumisa y seleccionada cuidadosamente.

<sup>17</sup> Los pronunciados en favor de la unificación de las distintas configuraciones de estados argentinos bajo un liderazgo centralizado en Buenos Aires.

<sup>18</sup> Sin embargo, los campesinos no habían opuesto ninguna oposición al ejército invasor de los Estados Unidos en 1846-1848.

En resumen, las guerras basadas en el poder disperso de los caudillos permitieron que se volviera independiente América Latina, y dibujaron las fronteras de los territorios nacionales, pero también transformaron a los Estados centrales en el escenario de las luchas interoligárquicas, lo cual reprodujo la pauta de dispersión del poder y de las rivalidades políticas que estructuraban estas luchas. Estas dinámicas autorreproducidas continuaron hasta que un partido o una coalición pudo lograr una dominación incuestionable sobre su oponente, o, en el caso excepcional de Costa Rica, cuando un hombre militar dio un golpe, se apartó del poder para permitir que se llevaran a cabo elecciones limpias, pero a la vez no quiso ser candidato a la presidencia, y finalmente disolvió el poder militar.<sup>19</sup>

Puede parecer contraintuitivo tratar como regularidad la pauta oligárquica de poder disperso, dado que ésta se manifestó como inestabilidad. Sin embargo, dicha inestabilidad sólo era evidente desde la perspectiva de los actores involucrados en este proceso: lo vivido era una serie de rupturas que creaban inseguridad civil, destruía cosechas, vaciaba las arcas de las tesorerías públicas, y obligaba a los ministros de hacienda a depender cada vez más de préstamos externos para cubrir gastos. Desde la perspectiva del analista, esta pauta es una regularidad empírica reproducida por las representaciones culturales y las estrategias de los agentes que se refuerzan mutuamente. Desde este punto de vista, las transacciones típicas de la oligarquía militarizada eran estables, en la medida en que sus consecuencias eran teóricamente previsibles, y empíricamente validables.

<sup>19</sup> José Figueres, un militar, emprendió en 1948 una guerra, apoyado por los campesinos, como protesta contra un fraude electoral. Al ganar en este conflicto, convocó a una nueva elección presidencial de la que se autoexcluyó como candidato. Bajo su influencia, la nueva constitución de 1949 abolió al poder militar, sustituyéndolo por una milicia civil. Seguido, el presupuesto militar fue traspasado al gasto social, particularmente la seguridad social que Costa Rica creó. Además, dicha constitución impuso un impuesto de 10% al capital.

También es evidente, desde la perspectiva del analista, que el poder de los Estados bajo las oligarquías descentralizadas era profundamente limitado por la lógica trans-accional inherente a esta FESAL. Como lo apunta Pérez Herrero (2012a, 2012b), los ministros de Hacienda en estos sistemas políticos entendían e intentaban incansablemente promover las medidas técnicas que hubieran enderezado las situaciones financieras típicamente desastrosas de esta pauta trans-accional. Pero siempre se enfrentaban con la negativa de los parlamentos de votar en favor de los proyectos de reforma fiscal que estos funcionarios sumamente bien preparados proponían, mientras que los presidentes, que en principio detenían un poder superior sobre estos cuerpos, quedaban cuidadosamente al margen de estos debates. Estos callejones sin salida se entienden más fácilmente desde la perspectiva de las relaciones dinámicas indicadas arriba: ¿por qué debemos suponer que la clientela cuidadosamente seleccionada por el jefe de Estado aceptara pagar impuestos directos,<sup>20</sup> cuando el contrato implícito con el poder presidencial era exactamente el opuesto, es decir, aprobar cualquier propuesta de leyes por parte del Ejecutivo a cambio del reparto entre ellos de una buena parte del dinero de los impuestos y de los préstamos extranjeros (Pérez Herrero, 2012a, 2012b)? Ni los presidentes, ni sus ministros de Hacienda se atrevían a violar esta lógica, por miedo a perder el único punto precariamente fabricado de enraizamiento societal. Otros mecanismos institucionales encarnisadamente defendidos que reforzaban esta pauta trans-accional eran las ocasionales cláusulas constitucionales de excepción que declaraban anticonstitucional reducir el presupuesto atribuido a los militares, u autorizaban a los militares a tomar el poder por la fuerza si ellos consideraban que el jefe de Estado civil en turno gobernaba de forma inapropiada

<sup>20</sup> En oposición a los impuestos indirectos (sobre el tabaco, el alcohol, la sal, etc.), los impuestos per cápita pagadas por las comunidades indígenas, las *alcabalas*, y los impuestos a las importaciones y exportaciones.

(Loveman, 1993; Holden, 2004). Pero la mayor parte del tiempo los militares no tomaban en cuenta las constituciones.

*b) Oligarquías estables*

En la historia de América Latina, las oligarquías nacieron inestables. Pero algunas lograron construir gobiernos estables, a menudo tras décadas de guerra civil. En Chile, se reporta que esto sucedió en 1833 con la batalla de Lircay en la que ganaron los conservadores. Éstos asumieron el poder, y eliminaron sus rivales políticos bajo el liderazgo de Diego Portales<sup>21</sup> (Jocelyn-Holt, 1998). No obstante, hubo varias declaraciones de estado de emergencia y regímenes de excepción hasta treinta años después de la batalla de Lircay, y Chile tuvo que enfrentar intentos de golpe (1837) y guerras civiles (1851, 1858-1859). Pero de 1833 a 1890, todos los presidentes fueron elegidos constitucionalmente (sino limpiamente),<sup>22</sup> y terminaron sus mandatos. En México, la estabilidad gubernamental se logró en 1867, cuando los liberales definitivamente ganaron la última de las repetidas guerras contra los conservadores, aliados éstos, en esta última instancia, con las fuerzas francesas de ocupación.<sup>23</sup> Fue Porfirio Díaz, uno de los militares liberales victoriosos, quien puso un final en 1876 a la renovación de la inestabilidad, esta vez dentro de la alianza liberal, cuando Benito Juárez y Lerdo de Tejada, quienes lo precedieron en el poder, intentaron hacerse reelegir inconstitucionalmente. Pero

<sup>21</sup> Aunque Diego Portales nunca fue presidente del Chile independiente, fue ministro de Gobernación y de Relaciones Exteriores durante tres mandatos presidenciales, hasta que fue asesinado en 1837. Es conocido por haber eliminado de manera despiadada a todos los oponentes del régimen sospechados o reales, a partir de la batalla de Lircay (1833).

<sup>22</sup> Debido a las restricciones sobre el derecho a votar y a los fraudes electorales acostumbrados, además del hecho que los candidatos eran todos sin excepción miembros de la oligarquía.

<sup>23</sup> La victoria de México sobre las fuerzas francesas fue facilitada por el hecho de que Napoleón III retiró de México la mayor parte de sus tropas en el momento de enfrentar la guerra con Prusia que Francia perdió en 1870, y que puso un final al Segundo Imperio. También contribuyó a la victoria el hecho de que el país fue defendido en diferentes puntos del territorio por milicias en vez de militares.

entonces Díaz se quedó en el poder hasta 1910, cuando la Revolución lo obligó a exilarse.

A pesar de poder constituir, en algunos casos, un punto de giro crucial de la oligarquía inestable a la estable, una victoria militar aplastante no basta para entender el cambio en la relación entre élites estatales y societales que sigue de tal evento. Una visión relacional sobre la FESAL nos orienta a descubrir mediante cuál estrategia los ganadores lograron mantenerse en el poder después del punto de giro, y establecer una pauta trans-accional entre Estado y sociedad que logre una gobernabilidad estable. El caso de Colombia nos da una indicación de las dificultades que se enfrentan para lograr este resultado. En ese caso, la paz social no se logró a pesar del evento parteaguas de 1958, cuando los conservadores y los liberales acordaron alternar en el poder presidencial con tal de poner un final a la guerra civil entre ellos.

¿Cuál fue la naturaleza de la relación Estado-sociedad que permitió que los líderes estatales oligárquicos crearan y mantuvieran la paz interna, y como consecuencia colateral de esto, el crecimiento económico y las mejoras en el desempeño estatal administrativo y fiscal? Las narrativas que exponen esta pautas, y que no puedo reproducir aquí, son radicalmente diferentes en el caso de Chile y el de México. Pero en ambos casos se establecieron entre Estado y sociedad unas pautas dinámicas comparables: mediante negociaciones interoligárquicas basadas en un parlamento relativamente fuerte frente al poder presidencial en Chile, y mediante vínculos interoligárquicos flexibles y cambiantes centrados en el presidente Porfirio Díaz en México. En Chile, las élites estatales centralizaron el poder estatal (tarea más simple en un país de reducido tamaño que en uno grande), pero también aseguraron el apoyo de los terratenientes y de los grandes mineros<sup>24</sup> al incorporarlos en un

<sup>24</sup> Éstos después de las rebeliones de los grandes mineros del norte en 1851 y en 1858-1859.

sistema parlamentario que aseguraba a dichas élites un poder de regateo considerable con respecto al Ejecutivo. Estas estrategias contrastaban con el caso mexicano en el cual la *pax porfiriana* se logró mediante 1) asegurar la victoria electoral de Díaz (brevemente remplazado por un presidente títere de 1880 a 1884); 2) debilitar el poder de los militares y de los caudillos regionales; 3) ampliar el rango de las alianzas clientelares con los terratenientes, y 4) mantener un control estrecho sobre los gobernadores estatales mediante el fraude electoral, y sobre las municipalidades que antiguamente habían sido muy autónomas, mediante el nombramiento de “jefes políticos” que reportaban directamente al presidente. En ambos casos, las élites estatales consiguieron crear una pauta continua de relaciones interoligárquicas pacíficas que se mantuvieron bajo control mediante distintos medios institucionales. En estas oligarquías estables, los terratenientes seguían siendo muy poderosos, pero generalmente acataban las reglas de los pactos de dominación impuestos por el Estado central que fortalecía su posición e incrementaba su riqueza. En este entorno, las masas rurales seguían extremadamente explotadas. Pero excepto en los escasos casos de rebeliones locales, estaban mantenidas bajo control por los mismos medios que las oligarquías inestables: los ejércitos privados de los terratenientes, y las leyes de vagabundaje que regresaban a la fuerza los peones escapados de sus haciendas. Al final, tanto la oligarquía estable chilena como la mexicana se osificaron y fueron borradas del mapa por una Revolución en México (1910-1920), y por un cuasi golpe reformista en Chile (1924).

Igual que en las oligarquías inestables, las pautas Estado-sociedad en las oligarquías estables pueden considerarse como sistemas autorreproductivos equipados de una variedad de mecanismos equilibradores que previenen el resurgimiento de disturbios civiles. En Chile, la represión fuerte de las contiendas políticas emprendidas por las élites alternaba con las amnistías (Loveman y Lira, 1999, 2000) que volvían a incorporar éstas

dentro de la oligarquía parlamentarizada. En México, la alianza liberal se mantuvo mediante redes clientelares centralizadas por Díaz. En ambos casos, asistimos a un ensanchamiento de las capacidades estatales administrativas y financieras, así como a un crecimiento económico sostenido. Pero lejos de haber resultado de políticas explícitas por parte de las élites estatales, estos fenómenos fueron sólo el reflejo de la dinámica relacional del sistema que incluyó la limitación del gasto militar, y la normalización (por falta de guerras) del ciclo agrícola.<sup>25</sup> Pero dado que estas dos pautas de FESAL se basaban en el poder despótico prácticamente ilimitado de las élites societales sobre sus trabajadores, ambas se sustentaban en las mismas desigualdades sociales abismales, evidenciadas en los mencionados medios coercitivos para amarrar los peones a sus haciendas, y las largas y sangrientas guerras que se llevaron a cabo contra los pobladores indígenas en ambos tipos de FESAL oligárquica decenio tras decenio.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> En el caso del gobierno de Díaz en México, deberíamos agregar que la construcción de los ferrocarriles fue una estrategia consciente para “modernizar” el país, para el beneficio de las compañías extranjeras que explotaban el subsuelo con concesiones generosísimas por parte del gobierno mexicano. Pero otras medidas, como la unificación del sistema monetario, respondían más a la política de disminuir el poder de los caudillos regionales (quienes imprimían sus propias monedas y firmaban tratados con potencias extranjeras) que de racionalizar la economía, aunque tuvo esta consecuencia.

<sup>26</sup> En México, el Estado central emprendió guerras contra los Comanches de 1821 a 1870, contra los Yaquis de 1825 a 1929, contra los Apaches de 1831 a 1915, y contra la secesión de Yucatán, en la particularmente sangrienta guerra de las Castas, de 1847 a 1901. En Chile, el Estado luchó contra los Mapuches en Araucanía de 1861 a 1883, y exterminó los nativos de Tierra del Fuego de 1880 a 1909. En Argentina, de 1810 a 1877, una serie de guerras de exterminio fueron lanzadas contra los Tehuelches, los Pehuenches, los Mapuches, los Ranqueles y otros grupos indígenas, todas con la intención de secuestrar sus tierras; de 1870 a 1917, la llamada Conquista del Chaco argentino fue ganada contra los Guaycurúes, los Mataco-Mataguayos, y otros grupos indígenas. Finalmente, la igualmente sangrientísima Conquista del Desierto en la Patagonia y la Pampa argentina se llevó a cabo contra varios grupos indígenas primero entre 1832 y 1852 (bajo el liderazgo de Manuel Antonio Rosas, dictador de la Provincia de Buenos Aires), y luego entre 1878 y 1888.



## Ampliando el círculo de los jugadores: reformistas y populistas

Resulta imposible retratar en este capítulo corto los cambios que finalmente debilitaron tanto a las oligarquías estables como a las crónicamente tambaleadas y que, en casos históricos dados, introdujeron en la vida política a los sectores sociales medios e inferiores creados por la industrialización y el proceso concomitante de urbanización. Basta con decir que los eventos que marcaron los puntos de ruptura con la oligarquía y la entrada a formas de relaciones Estado-sociedad que incluían a estos grupos nuevos tuvieron diferentes antecedentes, adoptaron formas distintas, y resultaron en transformaciones concretas diferentes, pero analíticamente comparables en términos de la relación Estado-sociedad.

El populismo fue una de las posibles salidas de la oligarquía.<sup>27</sup> En el contexto latinoamericano. Definiré el populismo como una pauta relacional de FESAL que fundamenta su legitimidad sobre la aprobación plebiscitaria repetida de las políticas del líder estatal por parte de las masas (urbanas en su mayoría), fenómeno que tiene una larga tradición en la región. En Brasil, sucedió bajo el gobierno de Getulio Vargas (1934-1945), en Argentina bajo el de Juan Domingo Perón (1946-1955), brevemente en el Perú bajo Guillermo Billinghurst (1911-1913) y otra vez bajo Fujimori (1990-2000), y en México bajo Lázaro

<sup>27</sup> Como término, el populismo ha sido explotado a tal grado que perdió cualquier sentido central que fuera aceptado por la mayoría de sus analistas. En la ciencia social ahistórica, ha sido definido como una vinculación estrecha entre líder y población subalterna creada artificiosamente por una combinación de técnicas de movilización desde arriba, y de la personalidad "carismática" de un líder. También ha sido definido como un conjunto fijo de rasgos autoritarios (parecido al fascismo italiano) ejercidos sobre los mismos grupos subalternos que permanecen incondicionalmente leales a éste. Ambas concepciones son formas esencialistas de retratar a los grupos subalternos como una masa pasiva y sugestible que absorbe el discurso del líder de manera indiscriminada. En este trabajo se considerará como una serie de relaciones Estado-sociedad que se dieron en América Latina en distintos países y periodos, cuya dinámica relacional se expone en el texto.

Cárdenas (1934-1940). También deberíamos mencionar al líder populista colombiano Jorge Eliécer Gaitán, quien, al ser asesinado en 1947, cuando estaba en plena campaña para ganar la elección presidencial, fue impedido para transformar al partido liberal de ese país en un partido de masa, un punto de giro perdido que fue seguido de 10 años de guerra civil en Colombia conocida como La Violencia.

En América Latina, el populismo representó un punto de giro radical con respecto a la pauta Estado-sociedad que había conformado y reproducido la oligarquía. Introdujo una lógica relacional que ya no estaba basada en un juego de suma cero entre enemigos. No obstante, este punto de giro no surgió espontáneamente, y los líderes carismáticos tampoco aparecieron perfectamente equipados para ser populares y ejercer el poder. La salida populista a la oligarquía fue precedida de periodos durante los cuales los líderes se mostraron divididos sobre las formas de gobernar, al grado que las trans-acciones oligárquicas entre Estado y sociedad enfrentaron dificultades que no podían resolverse con más represión. Estos cambios históricos crearon un clima de incertidumbre para las élites reinantes que abrieron posibilidades para líderes con capacidades y valores políticos más aptos para responder a las demandas desde abajo de estos tiempos.

Los líderes populistas aprendieron su forma de ser ocupando posiciones de rango ministerial y llevando reformas a cabo desde estas posiciones. Empezaron sus carreras políticas en periodos inciertos, como Juan Domingo Perón en Argentina en 1919, cuando el movimiento obrero se enfrentó con los militares pese a las represiones atroces que los argentinos recuerdan como “la Semana Trágica”,<sup>28</sup> seguida por el fusilamiento sumario el año siguiente de centenarios de trabajadores agrícolas en la Patagonia. Durante la llamada Década Infame que siguió (1930-1940), la represión de los militantes obreros por los militares

<sup>28</sup> Operación sangrienta en la que Perón participó a los 24 años como militar.

siguió sin interrupción, pero sin lograr la paz social, llevando a una escisión dentro de la coalición dominante entre los “personalistas” en favor de seguir con la represión para aplastar la insurgencia de los trabajadores, y los “antipersonalistas”, que se inclinaban a llevar a cabo reformas limitadas a fin de pacificar a los que protestaban. En 1943, Perón, quien había participado en un golpe exitoso, emprendió reformas laborales como jefe del Departamento del Trabajo bajo la dictadura antipersonalista de Pedro Ramírez. Estas acciones (y no un carisma instantáneo) fueron las que incrementaron su popularidad. De 1945 a 1955 fue elegido presidente constitucionalmente dos veces, y pudo emprender más reformas de carácter social,<sup>29</sup> hasta que fue derrocado por los militares durante su segundo mandato.

Esta corta narrativa ilustra el tipo de trans-acciones que se conforma en el tiempo entre actores societales y los detentores del poder estatal, y abre una oportunidad histórica para el cambio en la pauta relacional establecida, que en este caso fue señalada por contiendas desde abajo que fueron percibidas como amenazantes por algunas élites, y políticamente manejables por otras. Ese escenario general es similar al que siguieron otros episodios populistas en América Latina, como la presidencia que fue encabezado por Guillermo Billinghurst, y que había sido prácticamente aprobada por sus semejantes, los terratenientes, a fin de que resolviera el problema de los disturbios agrarios y obreros. Pero apenas a los tres años lo derrocaron, cuando la espiral ascendente entre sus reformas y su popularidad empezó a representar una amenaza seria a la oligarquía reinante (González, 2005). De la misma manera, en la resaca de la depresión económica mundial, el general Lázaro Cárdenas, miembro disciplinado del partido oficial mexicano y de las fuerzas armadas, fue designado como candidato presidencial en 1934, primero para restablecer la unidad dentro

<sup>29</sup> Para 1949, Perón había logrado reformar la constitución para incluir los derechos humanos, la igualdad legal entre hombres y mujeres, el sufragio directo para las elecciones presidenciales, y un derecho a la reelección inmediata.

del partido oficial que se había escindido entre agraristas (a quienes encabezaba), y no agraristas. Pero una vez elegido, tomó medidas para la sindicalización de los trabajadores, distribuyó más tierra a los campesinos que todos sus predecesores en conjunto, y nacionalizó la industria petrolera que se encontraba en manos extranjeras que se rehusaban a sindicalizar sus trabajadores. Durante su mandato, paró dos intentos de golpe utilizando su apoyo masivo y el apoyo selectivo de los militares. Pero no pudo dejar una herencia durable de sus políticas redistributivas, y tampoco pudo nombrar a su sucesor, como era acostumbrado en el México posrevolucionario. Los grupos de poder cardenistas y las políticas proagrarias fueron sistemáticamente desmantelados de 1940 en adelante, con el consecuente empobrecimiento del campo que eventualmente destruyó la agricultura de temporada mexicana, y desató las migraciones masivas hacia las grandes ciudades mexicanas y hacia los Estados Unidos.

Estas ilustraciones indican que los principios dinámicos que sostuvieron el populismo en el tiempo fueron mucho más complejos de lo que análisis previos habían planteado. Podemos representarlos como un triángulo de tensiones mutuamente estimulantes pero contradictorias que van creciendo con el tiempo entre los grupos subalternos demandantes, los centros de poder militares conservadores (o autoritarios corporativos), y el líder populista que los mediatiza. Primero las tensiones desde abajo que se intensifican hasta volverse inmanejables llevan a las élites estatales a delegar el poder a un funcionario reformista; luego, estas élites entregan el poder a dicho líder; tercero, este traspaso de poder propicia una espiral entre más demandas de reformas por parte de los grupos subalternos, y más propuestas de reformas desde el Estado. Éstas son respaldadas por la movilización popular creciente, pero son percibidas por las fuerzas conservadoras (o en el caso de México, por las élites corporativas) como amenazadoras. Al final, este proceso llega a un enfrentamiento entre estas fuerzas que provoca una ruptura

(violenta o no violenta) entre el líder populista y los anteriores detentores del poder. Estas dinámicas relacionales explican que la pauta trans-accional populista haya sido de corta duración, dada su incapacidad para desplazar las fuerzas conservadoras oligárquicas detentoras de bases de poder que habían permanecido intactas, de manera que la popularidad no podía vencer a las armas. No obstante, muchas de las reformas redistributivas que habían instituido esta pauta de FESAL de corta duración permanecieron, y fueron implementadas (aunque débilmente).

¿Qué podemos decir del aprendizaje estatal que se adquirió durante los periodos populistas? Quizás el factor más importante (y clave para la democratización futura) fue la capacidad nuevamente adquirida de imaginar y lograr la paz social por medios no represivos, y por permitir que los grupos populares se expresaran políticamente, aunque fuera mediante técnicas demagógicas. Este salto cualitativo implicaba un cambio total de mentalidad para los líderes políticos de estos tiempos que habían aprendido el arte de gobernar en entornos tan violentos como antidemocráticos. Es posible (y probable) que la racionalidad fiscal no haya mejorado durante el populismo, pero esto es una cuestión empírica poco investigada que puede haber tenido más que ver con la insistencia de los militares para defender sus privilegios presupuestarios que con las políticas populistas. Los líderes populistas, sin embargo, estaban presionados por introducir medidas redistributivas que no podían ser financiadas por un mayor crecimiento económico (sobre todo justo después de la crisis mundial de 1929), de manera que era inevitable que se enfrentaran con la resistencia por parte de los conservadores, y finalmente fueran alejados del poder.

### La entrada de nuevos autoritarismos

Aunque una amplia variedad de autoritarismos tomaron el poder en América Latina a partir de los años de 1960, y se manifestaron

por una variedad de prácticas en el tiempo (Brachet-Márquez, 2005: 467), los analistas destacados del autoritarismo latinoamericano (O'Donnell, 1973; Malloy, 1975; Collier, 1979; Stepan, 1978) han subrayado sus rasgos comunes. Al mismo tiempo, han dejado generalmente a un lado diferencias cruciales entre ellos en las relaciones de sus gobiernos respectivos con diferentes grupos en la sociedad que han variado desde dominar por medio del terror (como en Argentina en 1976-1983, Chile en 1973-1980, y Guatemala de los 1970 hasta 1996) hasta adoptar formas de autoritarismo menos violentas (pero no menos despóticas), como en México (Reyna, 1977; Brachet-Márquez, 1994).

Los Estados que encarnaron el llamado nuevo autoritarismo claramente ejercieron poderes despóticos e infraestructurales mayores que sus antecesores oligárquicos o populistas. Con las apariencias de eficiencia moderna que esto les confirió, gozaron de cierta aceptación en la opinión pública internacional que fácilmente se hizo de la vista gorda ante las violaciones a los derechos humanos que perpetraban de forma tan acostumbrada que se pueden calificar de institucionales en esta pauta trans-accional. Pero al final de la cuenta, fue baja su capacidad para manejar la deuda pública y estimular el crecimiento económico, excepto en Chile, donde se llevaron a cabo reformas neoliberales financieras y económicas drásticas que incrementaron las desigualdades sociales, en un país que había gozado desde 1925 de una de los más bajos niveles de desigualdad en la región. En lo que sigue, hago la distinción acostumbrada entre las formas inclusionistas e exclusionistas del autoritarismo, mismas que, como lo argumento a continuación, se manifiestan por pautas de la FESAL distintas, pero con dinámicas comunes.

*Las FESAL autoritarias exclusionarias:* con la ola de guerrilla de izquierda que siguió de la Revolución cubana, surgió una nueva clase de dictadura militar en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, El Salvador y Guatemala. A diferencia de sus antecesores oligárquicos, estos militares se presentaban como soldados profesionales y administradores racionales plenamente prepa-

rados para las tareas administrativas de toda índole. Su primera prioridad, con la ayuda de consejeros y préstamos extranjeros<sup>30</sup> fue deshacerse de los “subversivos” comunistas que retaban el orden establecido como guerrilleros, pero también a los civiles a los que sospechaban de simpatizar y colaborar con ellos. Este discurso, basado en la doctrina de seguridad nacional, justificaba la prohibición de todas las formas de manifestación popular, así como la deactivación, la militarización o la privatización de los organismos sociales que normalmente median, aunque sea imperfectamente, entre el Estado y la sociedad: los partidos políticos, el parlamento, los hospitales, las escuelas, los tribunales, e incluso las instituciones penitenciarias.<sup>31</sup> De ahí que su relación con la población bajo su jurisdicción era de desconfianza y vigilancia hostil, evidenciadas en los arrestos masivos, las “desapariciones” y la tortura de cientos de miles de personas.<sup>32</sup> Pero como numerosos estudiosos de América Latina lo han argumentado (O'Donnell, 1973; Cardoso, 1979), a pesar de su distanciamiento generalizado de la sociedad, las élites autoritarias encontraron un apoyo tácito por parte de los hombres de negocio y los inversionistas extranjeros, quienes se beneficiaron directamente de sus políticas, y se hicieron de la vista gorda ante sus violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, el apoyo por parte de las élites económicos se debilitó hacia el final de la ola de dictaduras exclusionistas, principalmente porque éstos habían sido sistemáticamente marginados de las decisiones de política económica, por lo que se mostraron favorables a un regreso a la democracia.

<sup>30</sup> Y ocasionalmente la ayuda directa a golpes, como en el caso de Guatemala en 1954.

<sup>31</sup> Excepto en Brasil donde los sindicatos y los partidos se mantuvieron bajo estricto control estatal.

<sup>32</sup> En América Latina, el verbo *desaparecer* se volvió un verbo transitivo durante los setenta, cuando los gobiernos empezaron a “desaparecer” clandestinamente a los sospechosos, y sin juicio alguno. Pero esta práctica no es un invento latinoamericano. La idea inicial (y la práctica) fue inaugurada en España, primero en los 1890 durante la sangrienta guerra de independencia de Cuba, y luego durante la dictadura franquista.

La lógica trans-accional que mantuvo en el poder al autoritarismo exclusionista durante decenios fue una alianza estrecha con la dinámica de la Guerra Fría, evidenciada por el apoyo militar y financiero por parte de Estados Unidos.<sup>33</sup> Sin embargo, sería erróneo sostener que dicho apoyo externo fuera la condición *sine qua non* de la permanencia de esta pauta de FESAL, dado que los insurgentes atacaban directamente al Estado y a los poderes militares que lo defendían, independientemente de los intereses de países extranjeros, y por tanto los militares temían sufrir el mismo final que sus colegas en Cuba después de la Revolución (Vela Castañeda, 2014).<sup>34</sup> Sin embargo, el apoyo externo debe verse como un mecanismo de fortalecimiento del nuevo autoritarismo en América Latina sin el cual los militares se volvieron cada vez más incapaces de impedir la movilización popular y la opinión internacional en su contra cuando terminó la Guerra Fría, factores que los presionaron para que concedieran el poder a alternativas democráticas.

Dada la relación de enemistad de los gobiernos autoritarios exclusionistas con la mayoría de la población bajo su mandato ¿es posible hablar de un vínculo relacional entre el Estado y la sociedad, y de ahí de una pauta trans-accional autorreproductiva? Vale la pena repetir que la noción de pauta relacional no implica la popularidad de la coalición dominante, ni tampoco la aprobación de las reglas de dominación por los dominados. En América Latina, la relación entre autoritarismo exclusionista e insurgencia generó una lógica trans-accional que se sostuvo de los 1960 a los 1980 en el Cono Sur, y hasta mediados de los 1990 en América Central. La lógica relacional consistía en que

<sup>33</sup> Principalmente préstamos para la compra de equipo militar y consejeros militares, además de la capacitación en el arte de la contrainsurgencia de centenares de oficiales de todos los países de América Latina en la Academia Militar creada en Panamá por los Estados Unidos.

<sup>34</sup> En la Cuba posrevolucionaria, los oficiales militares que habían defendido al régimen del dictador Batista fueron ejecutados.



la insurgencia impulsara a la contrainsurgencia, misma que, a su vez, desatará más insurgencia, y así sucesivamente.

*El autoritarismo inclusionista:* El arquetipo del autoritarismo inclusionista ha sido el régimen posrevolucionario de México, aunque otros países, como Brasil o Venezuela también entran en esta categoría en algunos momentos de su trayectoria de FESAL. A pesar de que México también utilizó las técnicas de la “guerra sucia” para combatir a la guerrilla insurgente durante los setenta, y ordenó el encarcelamiento de centenares de estudiantes que protestaban pacíficamente en octubre de 1968, lo hizo sin necesitar mucho impulso exterior, y sin que esto se transformara en una dinámica relacional dominante. Hasta mediados de los ochenta, cuando la crisis de la deuda obligó al gobierno de México a reducir el alcance de sus políticas de bienestar, el mecanismo dominante de relación entre el Estado priísta y la población cada vez más numerosa puede calificarse de protección autoritaria, combinada con canales receptivos a las demandas de las bases sociales (Brachet-Márquez, 2001), aunque con disparidades profundas entre la población rural y la urbana.<sup>35</sup> Podríamos decir que la hegemonía de 70 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había rutinizado una relación de mutuo apoyo entre los sectores incorporados al partido dominante y las élites estatales. Esta pauta, a su vez, permitió que el declive económico de los ochenta no fracturara un pacto de dominación que había sido muy inequitativo, pero siempre maleable. Esta situación de relativa estabilidad se reflejaba en la expresión consagrada “más de lo mismo” que se aplicó a México durante decenios, a pesar de que señales de declive de esta pauta aparecieron a partir de los sesenta,

<sup>35</sup> La principal aportación de la Revolución de 1910 a la población rural había sido la Reforma Agraria. Para los años cuarenta, los beneficios derivados de ésta habían prácticamente desaparecido, pero la población rural estaba excluida de la seguridad social que solamente cubría a los empleados públicos y privados. No fue hasta 2003 cuando una forma limitada de seguridad social (Seguro Popular) de la población excluida hasta entonces sería instituida.

con la baja en el crecimiento económico y el abandono de la autosuficiencia alimentaria. Este declive lento pero perceptible contribuyó a la protesta social liderada por los estudiantes en 1968, herida que fue parchada con una dosis moderada de populismo y la expansión de medidas de bienestar en el momento en que se descubrió la riqueza petrolera en los años de 1970.<sup>36</sup> Pero a medida que el partido oficial rompía sus vínculos de programas de bienestar con los grupos subalternos bajo las obligaciones adquiridas por los repetidos rescates financieros, el autoritarismo inclusionista se debilitó visiblemente, a la vez que aumentó la protesta contra el fraude electoral (misma que ya no era compensada por reformas parciales). Con la austeridad económica, la corrupción oficial rampante y el declive en los niveles de vida, el descontento popular culminó en 1997 con la pérdida de la mayoría parlamentaria del PRI, y la pérdida de la presidencia en 2000, y otra vez en 2006. Más adelante, la pax autoritaria priísta no se pudo restablecer a pesar del regreso del PRI en el poder.

En resumen, para que la FESAL del autoritarismo inclusionista perdurara, era necesario que el Estado fuera capaz de distribuir beneficios concretos de manera continua a las clases subalternas; por tanto, era necesario que la economía generara excedentes suficientes para esta redistribución limitada, y, entre otras cosas, que se pusieran límites a la corrupción. Al final, la muy ensayada lógica relacional Estado-sociedad que había mantenido al sistema corporativista mexicano en el poder desde 1929<sup>37</sup> no fue destruida por un empujón por más democracia desde abajo (aunque presiones insistentes por par-

<sup>36</sup> Se amplió la seguridad social, se creó un programa de vivienda popular y se construyó una red de varios programas sociales (Coplamar), consistente particularmente en una red densa de centros de salud y de hospitales rurales, y la distribución de alimentos básicos a precios controlados.

<sup>37</sup> El primer partido oficial (Partido Nacional Revolucionario o PNR) fue creado en 1929. Éste fue remplazado en los 1930 por el Partido Revolucionario Mexicano (PRM), y en 1946 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

te de los sectores medios habían obtenido reformas electorales parciales) sino por el colapso económico que impidió que se pudiera seguir distribuyendo hacia abajo para beneficio de los seguidores disciplinados del partido oficial, y hacia arriba para los funcionarios y sus respectivas clientelas.

¿Qué podemos concluir de los altibajos de las capacidades estatales durante las décadas autoritarias? Si miramos comparativamente a los dos autoritarismos, detectamos algunas características comunes entre ellos: ambos, excepto Chile,<sup>38</sup> fueron incapaces de reencaminar la economía hacia el crecimiento o parar la inflación (especialmente Brasil, Argentina y México),<sup>39</sup> y tampoco pudieron resolver sus respectivas crisis de la deuda sin ayuda externa. Además, ambas pautas relacionales fueron combinadas con altas tasas de corrupción, aunque la inclusionista mucho más que la exclusionista. Pero estas dos pautas difieren en varios aspectos cruciales: el autoritarismo exclusionista impidió que la sociedad se organizara en redes horizontales y se relacionara con el Estado, situación que puede haber sido responsable del síndrome de la democracia delegada que identificó O'Donnell (1994). Por su parte, el autoritarismo inclusionista puso restricciones a la participación ciudadana que no la prepararon adecuadamente para la democracia, pero no al punto de descapacitarla totalmente para esta transformación. En particular, el autoritarismo inclusionista no obligó a los oponentes a exilarse masivamente como sucedió en el Cono Sur. Otra diferencia clave es el intento, por el autoritarismo exclusionista, de institucionalizar pactos de dominación basados en

<sup>38</sup> El caso de la economía chilena es muy especial, dado la orientación cuasi exclusiva hacia el mercado exterior que tuvo mucho antes de la dictadura de Pinochet.

<sup>39</sup> Brasil sufrió una alta tasa de inflación antes, durante y después del periodo de autoritarismo exclusionista. La inflación se controló durante la presidencia de F.H. Cardoso (1995-2003). En México, la inflación, que era relativamente alta durante los setenta (aproximándose de 25%) subió a más de 80% en los ochenta, y fue controlada al final de los ochenta gracias al pacto formal de colaboración entre Estado y empresarios negociado por el ministro de Planeación y Presupuesto, y futuro presidente Carlos Salinas de Gortari.

reglas tácitas de terror estatal, lo contrario del proceso de renegociación continua de dichas reglas que puede generar una legitimidad estatal mínima (Brachet-Márquez, 2010). En cambio, el autoritarismo inclusionista preservó algunas arenas para la contienda y los reclamos de los grupos subalternos, aunque de manera muy controlada. Con el tiempo, estos canales se erosionaron con la corrupción rampante, al grado que explotó el descontento en varias ocasiones, y fue severamente reprimido, como por ejemplo el movimiento estudiantil del 1968, y el movimiento de sindicalismo democrático en los años cincuenta y setenta (Brachet-Márquez, 2001).

Debemos agregar que el poder despótico tanto como el infraestructural mejoraron bajo la pauta trans-accional inclusionista tanto como bajo la exclusionista, pero dado que estos cambios buscaban lograr un control absoluto sobre la población, sin que mediatizara la ley o las autoridades judiciales independientemente del Poder Ejecutivo, quizá no deberíamos considerar estas capacidades nuevamente adquiridas como un logro positivo.

### **Volviendo a conocer (o descubriendo) la democracia**

Debido a su multidimensionalidad, la democracia genera una multiplicidad de dinámicas Estado-sociedad: una dimensión es la elección periódica, libre, competitiva y limpia de los líderes estatales y de los representantes de los ciudadanos. Este procedimiento, en principio, limita el poder de los elegidos al crear mecanismos de rendición de cuentas entre elegidos y electores. Por el lado del Estado, esta definición presupone que los funcionarios elegidos cumplirán, hasta donde se puede, con las promesas hechas durante su campaña electoral, basados en su temor de no ser reelegidos, o de que su partido vaya perdiendo votos. También se espera que dichos funcionarios estén dispuestos a dar por terminado su mandato y ceder su lugar a

los siguientes elegidos cuando finalice su mandato, sin intentar instituir nuevas reglas que les permita quedarse en el poder indefinidamente, o utilizar su posición para alterar los resultados electorales. Por el lado de la sociedad, la democracia procedu- ral implica que todos los ciudadanos adultos tengan el dere- cho a votar, sepan exactamente cuáles son sus preferencias en términos de políticas públicas, y cuáles candidatos responden a sus demandas. También presupone que estos actores libres y reflexivos castigarán electoralmente en el futuro al partido que han escogido, a menos de que éste demuestre su voluntad de cumplir con sus promesas de campaña. Es difícil imaginar a qué realidad política podría corresponder esta concepción de ciudadanos plenamente participativos e informados, pero dis- puestos a esperar tranquilamente durante años la oportunidad de expresar su insatisfacción mediante el voto. Esta imagen se acerca a lo que O'Donnell ha llamado la "democracia delegati- va" misma que, argumenta el autor, se ha apoderado de Amé- rica Latina, generando una clase de democracia en la que los funcionarios son de facto autorizados a gobernar en forma au- tocrática una vez elegidos, libres de retroalimentación positiva o negativa por parte de la sociedad hasta la siguiente elección.

Otra faceta de la democracia se refiere a las libertades ciu- dadanas: libertad de expresión, de asociación, información y movimientos. Esta dimensión participativa de la democracia va más allá del derecho a votar. Se centra en el proceso de empo- deramiento del ciudadano por medio de la expresión libre de su opinión y la participación libre en acción colectiva. Tiene por meta institucionalizar vínculos relacionales estrechos entre las demandas sociales y las respuestas estatales al establecer reglas para la expresión legítima de crítica y de contienda de actores en la sociedad, y también reglas para que el Estado se vea obligado a rendir cuentas en función de las demandas expresadas. El ejercicio efectivo de estos derechos depende de la capacidad, las inclinaciones y el tiempo disponible fuera del horario de trabajo de los que disponen los ciudadanos. De ahí

que no debe sorprender que los ciudadanos más participativos sean estudiantes que tienen mayores oportunidades de debatir y manifestar su opinión que las personas aprisionadas en largos horarios de trabajo y transporte, y múltiples responsabilidades de familia.

A estas dos facetas inseparables de la democracia debemos agregar los derechos históricamente acumulados que varían en composición de caso a caso, pero son generalizados en las democracias de América Latina, como el derecho a una educación gratuita, a cobertura de salud y seguro social, y a la protección contra la violencia pública o privada. Estos derechos se han considerado como adquiridos, más que intrínsecos de la democracia. Sin embargo, es difícil imaginar un país que pretenda, hoy, ser democrático, y cobre hasta para la educación elemental, no ofrezca ninguna cobertura de salud copagada por el Estado, o disponga que los ciudadanos tengan que protegerse de la violencia y del robo por sus propios medios. Igualmente difícil es imaginar cómo los ciudadanos puedan votar libremente y con conocimiento de causa si no gozan de niveles mínimos de educación y nutrición (Przeworski *et al.*, 1995).<sup>40</sup> Esto es cierto de cualquier democracia, sea vieja o joven, pero es particularmente cierto de las democracias incipientes en la periferia donde la validez de la democracia procedural o participativa depende de la capacidad de los Estados para compensar mediante derechos a servicios y subsidios de carácter público por las desigualdades profundas y persistentes que caracterizan a estas sociedades. Dichos servicios y subsidios públicos son los que posibilitan, para los grupos que viven en la pobreza y la marginación (que en la periferia latinoamericana son la mayoría), el ejercicio del derecho a escoger responsablemente a

<sup>40</sup> Sin embargo, algunas democracias viejas, particularmente los Estados Unidos, han estado muy cerca de negar el derecho de sus ciudadanos a condiciones de vida mínimas para poder ejercer su ciudadanía de manera responsable. En ese país, aun el derecho a votar no fue universal hasta 1964, y el derecho a una cobertura de salud ha sido hasta muy recientemente restringido a los jubilados.

quienes los van a dirigir. Sin la garantía de tales derechos, la democracia, aun la mínima, se vuelve una farsa. Además, estos aspectos sustantivos de la democracia<sup>41</sup> son los que la gran mayoría de las personas en América Latina esperan de ésta, dadas las bajísimas condiciones de vida que estas poblaciones han sufrido durante las décadas del autoritarismo (Eckstein, 1990). No obstante, desde los noventa, en vez de concentrarse en elevar el nivel de vida de sus respectivos ciudadanos, los funcionarios elegidos se han esmerado por reducir los programas sociales, con el fin de reducir la inflación, mandar señales positivas a los inversionistas extranjeros, y satisfacer las exigencias de los acreedores internacionales que han exigido medidas de austeridad a cambio de préstamos.<sup>42</sup> Como consecuencia, los líderes elegidos democráticamente desde los noventa han seguido políticas de desmantelamiento de los derechos sociales acumulados desde los cuarenta, y minimizado el papel económico y redistributivo del Estado, siguiendo la línea del llamado “consenso de Washington” (Williamson, 1990).

Desde una perspectiva relacional, debemos preguntar cuáles dinámicas de FESAL son generadas por estas distintas facetas de la democracia; primero si tienden a actuar en el mismo sentido en la reproducción de la democracia, y no unas contra otras, y

<sup>41</sup> Esta dimensión es a menudo considerada “lo que la democracia hace” en oposición a “lo que la democracia es” (Karl, 1991). Se ha incluido aquí, porque es lo que los latinoamericanos consideran como integralmente parte de la democracia, y también porque numerosos científicos sociales han concedido que aun la democracia electoral mínima no puede funcionar adecuadamente si no está asegurado un nivel de vida mínimo universal (Przeworski *et al.*, 1995).

<sup>42</sup> Contrariamente a las predicciones de los expertos del consenso de Washington, las medidas de austeridad no fueron capaces de restablecer, en la mayoría de los casos, el crecimiento económico y niveles de vida adecuados, e inclusive ensancharon las desigualdades entre sectores y regiones de América Latina. En algunos casos (como en México y Brasil), los programas de combate a la pobreza fueron instituidos a fin de compensar el impacto sobre los más pobres de las medidas económicas de austeridad, pero no pudieron hacer más que impedir que los que habían caído en la indigencia se murieran de hambre, e incrementar el “capital social” de sus hijos por medio de incentivos para que no interrumpieran sus escolarización elemental.

segundo si tienden a generar, en algunos casos, unos híbridos resistentes de democracia y autocracia, o lo que se ha llamado las *democraduras*, a las que podríamos agregar las *corruptocracias* y las *narcocracias*. La faceta procedural de la democracia sin la participación entre los periodos electorales tendería a minimizar el ejercicio del derecho a expresar y publicitar la insatisfacción y la oposición, mientras que su faceta participativa llevada a extremos podría desembocar en la ingobernabilidad. Lo más importante de recordar es que en una democracia, las leyes y las prácticas no deben obstaculizar el derecho a votar, ni el Estado debe responder por la represión a la expresión de la insatisfacción y de la oposición (o simplemente la participación en asociaciones o partidos en particular). Pero históricamente, aparecerán distintas pautas relacionales correspondientes a la democracia, según cuál faceta de la democracia sea la dominante durante periodos dados.

Es imposible describir con precisión, en este capítulo, cuáles democracias “reales y existentes” surgieron en distintas partes de la región latinoamericana, y cómo cambiaron con el tiempo.<sup>43</sup> Basta con decir que dada la concepción minimalista de la democracia inicialmente adoptada por los transitólogos,<sup>44</sup> la mayoría de la población primero reaccionó por una gran desilusión, seguida de apatía política y electoral (el síndrome delegativo). Por ejemplo, la Argentina de la era de Menem (1989-1999) corresponde estrechamente a la concepción de la democracia procedural con participación ciudadana mínima. Pero la protesta social ante las consecuencias de las reformas neoliberales de esta era finalmente trajo al poder dos presidentes (Néstor

<sup>43</sup> Véase el número especial de *Latin American Studies Review* (2010) dedicado al tema de “Vivir en las democracias actualmente existentes” con contribuciones sobre Bolivia, México, Brasil y Chile.

<sup>44</sup> A fin de convencer a los dictadores en el poder de ceder su lugar a dirigentes democráticamente elegidos, los actores que negociaron la transición sistemáticamente representaron como insignificantes la faceta participativa de la democracia, usualmente interpretada por los militares como “subversión”.



Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, 2003-2015) quienes invirtieron algunas de estas reformas, respondiendo a las amplias demandas emitidas desde la sociedad. El giro hacia reformas sociales en respuesta a demandas ciudadanas también se dio en Brasil durante la era de Lula que demostró que la redistribución y el crecimiento económico no eran procesos contradictorios, y en Chile durante la era de la Concertación (1990-2010). En Perú, el país más pobre de América Latina, los electores equivocadamente eligieron a Fujimori en 1990, motivados por promesas de campaña de mejores niveles de vida que nunca se cumplieron. Pero en Bolivia, los electores, descontentos con las políticas de austeridad, eligieron a Evo Morales, y en Ecuador, escogieron a Rafael Correa. Ambos construyeron su reputación política sobre una concepción más participativa y redistributiva de la democracia. En Venezuela, la democracia se acercó a un populismo estridente que reducía la participación democrática a respuestas plebiscitarias a las iniciativas de gobierno. En cambio, en México las políticas de austeridad que sistemáticamente “achicaron” al Estado siguieron sin interrupción desde los ochenta, sin ser acompañadas de movilizaciones desde abajo, excepto ocasionalmente en la capital, en la que la violencia generalizada que se ha apoderado del país desde el 2006 empezó a estimular más demostraciones de descontento e indignación. Sin embargo, en el momento en que este trabajo se escribe, ninguna protesta pública, ni siquiera las repetidas en protesta contra la desaparición en septiembre de 2014 de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, encontraron respuesta alguna por parte del Estado central, salvo explicaciones de los hechos pública e internacionalmente reconocidas como fraudulentas.

Estos ejemplos muestran que la fórmula ideada por las élites tecnocráticas que negociaron la (re)democratización en los ochenta no perduró, principalmente porque las aspiraciones de las mayorías que despierta la democracia implican dinámicas de demanda y respuesta entre Estado y sociedad que,

a la larga, se imponen. Lo notable es que el descontento y las contiendas dirigidas hacia el Estado que se expresaron desde la sociedad se quedaron, en todos los casos, dentro de las reglas democráticas de la libertad de expresión. También es notable que el proyecto, desde el Estado, de introducir el socialismo en Venezuela fue propuesto y rechazado democráticamente. A la vez, crecieron las exigencias cada vez más insistentes entre los sectores urbanos medios, especialmente en México, de garantía, por parte del Estado, del derecho ciudadano a la protección de la delincuencia común, de la violencia relacionada con el tráfico de drogas, de la corrupción, y de los abusos extralegales en todos los niveles de las fuerzas policíacas y militares.

La argumentación que precede podría llevarnos a pensar que en América Latina la democracia todavía no se ha concretizado en una pauta transaccional estable en los 30 años desde que empezó a instituirse. Pero esta interpretación daría una lectura errónea de los procesos históricos que se han desenvuelto en la región desde los ochenta. Las diferencias en el tiempo y entre los casos que se han observado entre las prácticas de las democracias “realmente existentes” sólo son el reflejo de la mucho mayor complejidad de las conexiones relacionales que subyacen a la FESAL democrática. Lo que puede esperarse es una mucho mayor variedad de pautas que en los casos anteriores, que cambia con el tiempo y de un periodo electoral al otro, bajo el impulso de dimensiones de la democracia que son cualitativamente distintas, pero igualmente democráticas. La dimensionalidad más compleja de la FESAL democrática ejemplificada en América Latina desde los ochenta implica que debemos también identificar transformaciones —sean puntos de giro o cambios relativamente lentos— que separan las distintas dinámicas relacionales *dentro* del proceso democrático.

En suma, debemos esperar encontrar variaciones importantes entre los países de América Latina en los estilos de trans-acciones democráticas entre Estado y sociedad. Sin embargo, todas las democracias, sean de calidad alta o baja, o sean unidimen-

sionales o multidimensionales, comparten reglas y prácticas generales que conforman una lógica democrática relacional de conjunto entre el Estado y la sociedad: todas exigen que los jefes de Estado y los miembros de las legislaturas sean periódicamente y libremente elegidos por sufragio universal; todas asignan un papel decisivo al parlamento (en oposición al gobierno por decretos presidenciales); todas establecen y respetan, hasta cierto punto, reglas que hacen lícito el cuestionamiento de las actuaciones del Estado desde la sociedad, y todas acatan las reglas constitucionales generales y las leyes vigentes que se transmiten de un gobierno a otro. Lo debatible es hasta qué punto los eventos efectivamente reflejan estas reglas.

#### CONCLUSIONES

La concepción de la formación del Estado y de la sociedad en América Latina propuesta en este trabajo promueve la reconstrucción de las respectivas trayectorias de las relaciones entre Estados y sociedades como procesos históricos que alternan entre periodos caracterizados por lógicas trans-accionales auto-sustentadas, y puntos de giro durante los cuales se derrumban estas pautas, y los mecanismos que las sostienen son remplazados por pautas trans-accionales alternativas. Se ha argumentado, siguiendo esta línea de razonamiento, que dichas pautas Estado-sociedad pueden ser comparadas entre casos y a través del tiempo.

Esta visión de la FESAL como un conjunto de procesos trans-accionales interrumpidos por periodos críticos tiene implicaciones teóricas que a continuación se resumen: 1) define una nueva orientación de la investigación sobre la formación del Estado en relación con la sociedad que prioriza la noción de proceso sobre la de sustancia; 2) permite la comparación entre procesos históricos que difieren en los eventos que los conforman pero son impulsados por la misma lógica transaccional, o una muy similar,

y 3) promete aportar respuestas a preguntas sobre “mecanismos” y “capacidades” que pueden aportar nuevas luces sobre estos problemas.

*FESAL, mecanismos y capacidades estatales.* FESAL se refiere a las dinámicas históricas dominantes y cambiantes en el tiempo que influyen en la estructuraciones de la vida social en todos los niveles analíticos, desde los eventos cotidianos más banales hasta los cambios (progresivos o regresivos) en los principios y las prácticas de la dominación política y la distribución de los recursos entre la población nacional. Los académicos que afirman que los mecanismos representan elementos explicativos de los procesos sociales han argumentado que éstos son “causales” en el sentido de que son previsible sus resultados inmediatos (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tarrow y Tilly, 2007; Tilly 2008), mientras que otros analistas (Brachet-Márquez, 2010, 2014) han expresado dudas sobre la predictibilidad de las consecuencias de los mecanismos, sean éstos actuados en forma reflexiva o por *habitus*.

El acercamiento a la FESAL expuesto en este trabajo permite reconciliar estas dos visiones opuestas porque distingue entre periodos históricos durante los cuales los mecanismos reproducen las pautas trans-accionales, y los periodos en que no logran tener tales consecuencias, y por tanto tienen resultados impredecibles. En efecto, si entendemos los mecanismos como estrategias reiteradamente adoptadas por los actores que tienden a perpetuar una pauta transaccional entre Estado y sociedad, podemos considerar que son previsible sus consecuencias inmediatas en la medida que contribuyen a reproducir dicha pauta. En cambio, es mucho menos probable que puedan preverse las consecuencias de los mecanismos en el contexto de coyunturas excepcionales que encaminan el proceso trans-accional hacia un punto de giro, o que siguen inmediatamente de éste.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Sin embargo, aun en periodos de trans-acciones estables entre Estado y sociedad, las contiendas siguen estallando de cuando en cuando, aun cuando no amenazan fuertemente la pauta trans-accional dominante. Para los actores que cuestionan algún

En estos momentos de rupturas reestructurantes, como durante un periodo revolucionario, quedan abiertas las consecuencias de las acciones, y generalmente producen eventos no anticipables, como el hecho de que el asesinato de Emiliano Zapata haya, paradójicamente, sellado la alianza de los zapatistas con Álvaro Obregón, y que la consecuencia de este evento haya sido la reconciliación definitiva de los participantes enemigos en la Revolución mexicana. Desde la perspectiva analítica sobre la formación del Estado y de la sociedad propuesta en este trabajo, las pautas trans-accionales y las reglas y prácticas que las refuerzan introducen la posibilidad de predicción de las consecuencias de los eventos. Pero esta capacidad se vuelve prácticamente nula en coyunturas excepcionales.

Esto obliga al investigador interesado en desarrollar la perspectiva relacional sobre la formación del Estado y de la sociedad a establecer de manera más específica de lo que puede hacerse en este trabajo cómo funcionan estas dinámicas más cerca de los eventos y de los actores, por ejemplo enfocando el análisis en el proceso de políticas públicas particulares, en el papel de los partidos políticos y de los sindicatos como mediadores entre Estado y sociedad, y en los procesos locales/regionales de cooperación y contestación.

*Una (re)vision de las capacidades estatales:* Algunas “capacidades” de los Estados (o quizás deberíamos decir prácticas), son menos deseables que otras desde una perspectiva contemporánea, y existe poca investigación sobre algunas prácticas que podrían calificarse como “no tan buenas”. Por ejemplo, no estamos seguros si deberíamos alegrarnos o lamentar el hecho de que las élites estatales oligárquicas de poder disperso fueron débiles tanto en términos infraestructurales como despóticos debido a su rotación acelerada. Gootenberg (1989), por ejemplo, argumenta que es afortunado que el Estado peruano

---

aspecto del *statu quo* o su posición en dicho *statu quo*, la agencia consciente y reflexiva es la regla (Brachet-Marquez, 2014).

haya sido tan débil durante las primeras décadas que siguieron de la independencia, porque esto hizo que el Perú fuera una localización indeseable para invertir con miras a establecer un poder imperialista. Al mismo tiempo, las mismas élites que se mostraban incapaces de mantenerse en la cúspide del poder estatal durante la era oligárquica eran muy eficaces, como hacendados y dueños de minas, para imponer condiciones extremadamente duras a sus trabajadores. En tales condiciones, era casi imposible distinguir entre sociedad y Estado en cuanto a implementación de las reglas de la desigualdad. Esto significa que si los Estados oligárquicos nos parecen hoy haber sido débiles infraestructuralmente hablando, es porque las haciendas y las minas administradas por las mismas élites (antes y después de su corta estancia como jefes de Estado) eran las instituciones que efectivamente vigilaban por el pacto de dominación vigente en estos tiempos, sin necesidad de que se ocuparan de ello el presidente y sus ministros. Las mismas élites estatales y societales intercambiables también fueron francamente genocidas en sus relaciones con los pueblos indígenas, y eran orgullosas de sus victorias militares sangrientas contra estos pueblos.<sup>46</sup> Debemos preguntarnos si estos largos procesos de exterminación y marginación de los pueblos nativos de América Latina deberían, o no, contar como instancias de capacidad estatal, como las mismas élites lo creían en estos tiempos. Las dictaduras militares modernas que tomaron el poder en los setenta también eran altamente capaces en las prácticas de arrestos injustificados y de tortura de los sospechados de formar parte de la “subversión”. Al mismo tiempo, plantear las capacidades estatales como históricamente estructuradas por las pautas relacionales que se establecen entre Estado y sociedad implica observar que algunos desarrollos e innovaciones

<sup>46</sup> El dictador Rosas, quien permaneció a la cabeza de la Provincia de Buenos Aires de 1829 a 1852, obtuvo popularidad y fama basado en su liderazgo en la llamada “campana del desierto”, que permitió la “conquista” de la Patagonia, aniquilando su población originaria.

fueron extraordinarios para su tiempo, y fueron introducidos e institucionalizados a pesar de estar establecidas reglas y prácticas contrarias a dichas innovaciones. Por ejemplo, Chile empezó su proceso de formación de Estado y sociedad durante el periodo dominado por las políticas sumamente represivas de mantenimiento del orden lideradas por Diego Portales. Pero a partir de la década de 1860, estas políticas cambiaron al grado de decretar amnistías para las élites que se habían previamente rebelado, y se conformó un sistema parlamentario oligárquico que, a diferencia de la mayoría de los otros países de la región, no asignaba poderes de omnipotencia a la presidencia. Como consecuencia, el parlamento chileno se transformó en una arena dentro de la cual los hacendados, los dueños de minas y otras élites en proceso de movilidad ascendente podían establecer vínculos de negociaciones mutuas y con el Poder Ejecutivo, proceso que puede haber sido fundacional para el excepcionalismo chileno. Otras capacidades, como la tolerancia creciente de las protestas políticas cada vez más frecuentes y extendidas en México entre 1982 y 2000,<sup>47</sup> pese a la ausencia notable de transición del autoritarismo a la democracia, es un hecho fuera de las normas autoritarias que probablemente impulsó el aprendizaje democrático mexicano más que las reformas electorales cosméticas de los sesenta y los setenta que a menudo se citan como el punto de arranque de la transición democrática mexicana.

*Limitaciones.* La lista de las pautas trans-accionales analizadas en el trabajo está lejos de ser exhaustiva; no incluye, por ejemplo, los periodos patrimoniales extendidos de Paraguay y Nicaragua; los procesos revolucionarios en México, Bolivia, Cuba y Nicaragua; la situación excepcional en la que la demo-

<sup>47</sup> Esto se ejemplifica en las dos huelgas generales (no reprimidas) durante los ochenta, en el auge de los movimientos contenciosos urbanos en esta década, en las protestas múltiples en contra de los fraudes electorales en la provincia, y en las numerosas manifestaciones callejeras que bloquearon (y siguen bloqueando) el tráfico en la capital.

cracia ha evolucionado ininterrumpida desde los cuarenta en el caso de Costa Rica, o los casos en que la oligarquía inestable ha sobrevivido, como en Ecuador hasta recientemente, o en Honduras hasta hoy. Estas omisiones no son excepciones ni exclusiones, sino tan sólo el resultado de la obligación de hacer una selección limitada de ilustraciones del esquema analítico propuesto.

Una segunda limitación es el perfil bajo dado en estas ilustraciones al impacto de los procesos geopolíticos sobre la FESAL, mismos que bien pueden imponerse sobre los internos en momentos o regiones particulares. En principio, la constitución y la evolución en el tiempo de cualquier proceso de formación del Estado y de la sociedad debe incluir el impacto de los eventos que marcan tanto las pautas de las relaciones como los puntos de ruptura en dichas relaciones entre los Estados, las potencias externas, los capitalistas extranjeros y los organismos internacionales. La limitación del espacio es la única razón de no haber incluido el impacto de estas agencias externas sobre las dinámicas relacionales de la FESAL.

Una tercera dificultad que no se ha podido traer a discusión en este trabajo corto es el problema de las fluctuaciones y de los cambios que se dan dentro de pautas trans-accionales estables, y que pueden ser muy graduales y de poca envergadura. La idea de una pauta dominante es compatible con la presencia de tales fluctuaciones, y de diferencias regionales obstinadas o volátiles. Para acercarse a tales procesos mesoanalíticos, es necesario llevar a cabo estudios de casos detallados. El trabajo presente es sólo un paso hacia fundamentar el estudio de la formación del Estado y de la sociedad que debe ser seguido de estudios más enfocados que puedan mostrar la textura fina de las transformaciones históricas vividas en cada caso individual. Pero para evitar ser colecciones heterogéneas de estudios de caso, tales trabajos deberán enmarcarse dentro de una visión de conjunto de la formación del Estado y de la sociedad en América Latina, tal como la que aquí se ofreció.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, Philip (1982). *Historical Sociology*. Ithaca: Cornell University Press.
- Agudo Sanchíz, Alejandro, y Marco Estrada Saavedra (coord.) (2011). *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, y Marco Estrada Saavedra (coord.) (2014). *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México: El Colegio de México.
- Aminzade, Ronald (1993). *Ballots and Barricades. Class Formation and Republican Politics in France 1830-1871*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Anderson, Perry (1974a). *Passages from Antiquity to Feudalism*. Londres: NLB.
- \_\_\_\_\_. (1974b). *Lineages of the Absolutist State*. Londres: NLB.
- Arnaud, Pascal (1981). *Estado y capitalismo en América Latina. Casos de México y Argentina*. México: Siglo XXI.
- Bensel, Richard (1991). *Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhaskar, Roy (1989). *Reclaiming Reality*. Londres: Verso.
- Brachet-Márquez, Viviane (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality in Mexico 1910-2010*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Democratic Transition and Consolidation in Latin America: Steps toward a New Theory of Democratization." *Current Sociology* 45 (1): 15-53.
- \_\_\_\_\_. (2010). "Domination, Contention and the Negotiation of Inequality: A Theoretical Proposal." *Current Perspectives in Social Theory* 27: 123-161.
- \_\_\_\_\_. (2001). *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_ (2005). "Undemocratic Politics in the Twentieth Century and Beyond." En Tom Janoski, Robert A. Alford, Alex Hicks y Mildred Schwartz (eds.). *Handbook of Political Sociology* (pp. 461-481). Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.
- Brewer, John (1989). *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1789*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Buisson, Inge, Günther Khale, Hans Joachim König y Horst Pietschmann (eds.) (1984). *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*. Köln, Vienna: Böhlau Verlag.
- Caravaglia, Juan Carlos (2003). "La Apoteosis del Leviatán. El Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX." *Latin American Research Review* 38(1): 135-168.
- Cardoso, Fernando H. (1979). "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America." En David Collier (ed.) (1979). *The New Authoritarianism in Latin America* (pp. 33-60). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carmagnani, Marcello (1998). "Finanzas y Estado en México (1820-1880)." En L. Jáuregui y J.A. Serrano Ortega (eds.). *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*. México: El Colegio de México.
- Centeno Miguel, A. (1997). "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America." *American Journal of Sociology* 102(6): 1565-1605.
- \_\_\_\_\_ (2002a). *Blood and Debt, War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002b). "The Centre did not Hold: War in Latin America and the Monopolization of Violence." En James Dunkerley (ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America* (pp. 54-76). Londres: Institute of Latin American Studies-University of London.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2012). *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Chiaromonte, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la nación argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Nación y nacionalidad en la historia argentina del siglo XIX." En José Nun (ed.). *Debates de Mayo, nación, cultura y política*. Buenos Aires: Gedisa.
- Collier, David (ed.) (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Comín, F. (1996). *Historia de la Hacienda Pública*. Barcelona: Crítica.
- Coronil, Fernando (1997). *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dunkerley, James (ed.) (2002). *Studies in the Formation of the Nation-State in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies-University of London.
- Eckstein, Susan (1990). "Formal vs. Substantive Democracy. Poor People's Politics in Mexico City." *Estudios Mexicanos*.
- \_\_\_\_\_. (ed.) (1989). *Power and Popular Protest*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Elias, Norbert (1989) [1939]. *El proceso de civilización. Investigaciones socio-genéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1999) [1989]. *Los Alemanes*. México: Instituto Mora.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Studien über die Deutschen Machtkämpfe und Habitus Entwicklung im 19 und 20 Jahrhundert* (ed. Michael Schröter). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Emirbayer, Mustafa (1997). "Manifesto for a Relational Sociology." *American Journal of Sociology* 103(2): 281-317.
- Ertman, Thomas (1997). *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar, Arturo, y Sonia Álvarez (eds.) (1992). *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gierke Otto, Friedrich von (1996) [1881]. *Political Theories of the Middle Age* (trad. intr. de F. W. Maitland). Cambridge: Thoemmer.
- Goldstone, Jack (1991). *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley, CA: University of California Press.
- González-Izás, Matilde (2014a). *Territorio, grupos armados y formación del estado*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar/Cara Parens.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala*. México: El Colegio de México.
- González, Osmar (2005). *El gobierno de Guillermo E. Billinghurst. Los orígenes del populismo en el Perú 1912-1914*. Lima: Biblioteca Nacional.
- Gootenberg, Paul (1989). *Between Silver and Guano. Commercial Policy and the State in Post-independence Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Seeing a State in Peru: From Nationalism in Commerce to Nation Imagined." En James Dunkerley (ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America* (pp. 254-274). Londres: Institute of Latin American Studies-University of London.
- Gorski, Philip S. (2003). *The Disciplinary Revolution. Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grossetti, Michel (2004). *Sociologie de l'imprévisible. Dynamiques de l'activité et des formes sociales*. Presses Universitaires de France.
- Guardino, Peter (1996). *Peasants, Politics and the Formation of Mexico's National State*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Postcolonialism as Self-fulfilling Prophecy? Electoral Politics in Oaxaca 1814-1818." En Mark Thurner y Andrés Guerrero (eds.). *After Spanish rule. Postcolonial Pre-dicaments of the Americas*. Durham: Duke University Press.

- Gudmundson, Lowell (1995). "Señores y campesinos en la formación de la Centroamérica moderna." En Arturo Taracena, y Jean Piel (eds.). *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Gupta, Akhil (1995). "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State." *American Ethnologist* 22: 375-402.
- Hall, John (ed.) (1986). *States in History*. Oxford: Basil Blackwell.
- Halperín Donghi, Tulio (1982). *Guerra y finanzas en los orígenes del estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Liberalismo argentino y liberalismo mexicano: dos destinos divergentes." En Tulio Halperín Donghi (ed.). *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*. Buenos Aires: Ariel Historia.
- Hegel, Georg Friedrich (1820). *Elements for the Philosophy of Right*.
- Holden, Robert (2004). *Armies without Nations. Public Violence and State Formation in Central America 1821-1960*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ikegami, Eiko (1995). *The Taming of the Samurai. Honorific Individualisms and the Making of Modern Japan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Bonds of Civility. Aesthetic Networks and the Political Origin of Japanese culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jocelyn-Holt Letellier, Alfredo (1997). *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago: Planeta Ariel.
- Joseph, Gilbert, y Daniel Nugent (eds.) (1994). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham, NC: Duke University Press.
- Karl, Terry (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23(1): 1-21.

- Kurtz, Marcus J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lachman, Richard (1989). "Elite Conflict and State Formation in 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> Century England and France." *American Sociological Review* 54: 141-162.
- López Alves, Fernando (2000). *State Formation and Democracy in Latin America 1810-1900*. Durham, NC: Duke University Press.
- Loveman, Brian (1993). *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- , y Elizabeth Lira (1999). *Las suaves cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1814-1932*. Santiago de Chile: LOM.
- , y Elizabeth Lira (2000). *Las ardientes cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1932-1994*. Santiago de Chile: LOM.
- Lynch John (1984). "Los caudillos de la independencia: enemigos y agentes del Estado-nación." En Buisson *et al.* (eds.). *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*. Köln, Vienna: Böhlau Verlag.
- Mahoney, James (2001). *The Legacy of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott (1989). "Grassroots Popular Movements and the Struggle for Democracy: Nova Iguacu." En Alfred Stepan (ed.). *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Democratization* (pp. 168-204). Nueva York: Oxford University Press.
- Mallon, Florencia (1994). "Reflexions on the Ruins: Everyday Forms of State Formation in Nineteenth Century Mexico." En Joseph Gilbert y Daniel Nugent (eds.). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico* (pp. 69-106). Durham, NC: Duke University Press.
- (1995). *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.

- \_\_\_\_\_ (2002). "Decoding the Parchment of the Latin American Nation-State: Peru, Mexico and Chile in Comparative Perspective." En James Dunkerley (ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America* (pp. 13-53). Londres: Institute of Latin American Studies-University of London.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Courage tastes of Blood. The Mapuche Community of Nicolás Ailio and the Chilean State, 1906-2001*. Durham y Londres: Duke University.
- Malloy, James (ed.) (1975). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Mann, Michael (1988). *States, War and Capitalism. Studies in Political Sociology*. Oxford/Nueva York: Basil Blackwell Ltd.
- Marichal, Carlos (1989). *A Century of Debt in Latin America: From Independence to the Great Depression 1820-1930*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Moazami, Beherooz (2013). *State, Religion and Revolution in Iran, 1796 to Present*. Palgrave Macmillan.
- Nugent, Daniel (2001). "Before History and Prior to Politics: Time, Space and Territory in the Modern Peruvian Nation-State." En Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (eds.). *States of imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1984). "Apuntes para una teoría del Estado." En Oscar Oszlak (ed.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 199-250). Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1980). "Comparative Historical Formations of the State Apparatus and Socioeconomic Change in the Third World." *International Social Science Journal* 32: 717-729.
- \_\_\_\_\_ (1994). "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- \_\_\_\_\_ (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.



- \_\_\_\_\_ (1976). *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*. Buenos Aires: CEDES.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986a). *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (1986b). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_, y Laurence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Oszlak, Oscar (1978). "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio." *Estudios CEDES* I(3).
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1981). *Ensayos sobre la formación histórica del Estado en América Latina*. San José: Educa.
- \_\_\_\_\_ (1982). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Paige, Jeffrey (1997). *Coffee and Power: Revolutions and the Rise of Democracy in Central America*. Nueva York: Free Press.
- Peloso, Vincent C., y Barbara Tennenbaum (eds.) (1996). *Liberals, Politics and Power: State Formation in nineteenth Century Latin America*. Athens: University of Georgia Press.
- Pérez Herrero, Pedro (2012a). "Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830): El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada." *Anuario de Historia Regional de las Fronteras* 17(2): 171-201.
- \_\_\_\_\_ (2012b). "The Tax Reform Proposals of the Finance Ministers of Mexico (1825-1854)." *Storia e Futuro. Rivista di Storia e storiografia* 30.
- Piel, Jean (1995). "¿Fuera el Estado? ¿Afuera la nación? El Quiché Oriental frente al Estado-nación guatemalteco de 1821 a



- 1970.” En Taracena, Arturo y Jean Piel (eds.). *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Przeworski, Adam, *et al.* (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Radcliffe, Sarah A. (2001). “Imagining the State as Space: Territoriality and the Formation of the State in Ecuador.” En Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (eds.). *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
- Reyna, José Luis (1977). “Redefining the Authoritarian Regime.” En José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.). *Authoritarianism in Mexico* (pp. 155-172). Philadelphia PE: Institute for the Study of Human Issues.
- Roseberry, William, Lowell Gudmondson y Mario Samper Kutschbach (eds.) (1995). *Coffee, Society and Power in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schumpeter, Joseph Alois (1983) [1949]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Sewell, William (1996). “Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology.” En Terance J. McDonald (ed.). *The Historic Turn in Sociology*” (pp. 245-280.) Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Soifer, Hillel David (2015). *State Building in Latin America*.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stepputat, Finn (2001). “Urbanizing the Countryside. Armed Conflict, State Formation and the Politics of Place in Contemporary Guatemala.” En Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (eds.). *States of Imagination. Ethnographic explorations of the postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
- Stinchcombe, Arthur (1968). *Constructing Social Theories*. Nueva York: Harcourt, Brace & World.
- Taracena, Arturo, y Jean Piel (eds.) (1995). *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Tilly, Charles (1964). *The Vendée*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1986). *The Contentious French*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Coercion, Capital and European States*. Oxford, UK: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Prisonnier de l'Etat." *Revue Internationale des Sciences Sociales*, special issue on Historical Sociology: Debates on Method, XLIV(3): 373-387.
- \_\_\_\_\_ (1997). "War Making and State Making as Organized Crime." En Charles Tilly. *Roads from Past to Future* (pp. 165-191). Lanham, MD: Roman and Littlefield.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Processes and Mechanisms of Democratization." *Sociological Theory* 18(1): 116
- \_\_\_\_\_ (2008). *Explaining Social Processes*. Boulder: Paradigm Publishers.
- \_\_\_\_\_, y Sidney Tarrow (2007). *Contentious Politics*. Boulder, CO: Paradigm Press.
- Torres Rivas, Edelberto (2010). *El Estado en Guatemala ¿orden y progreso?* Guatemala: UNPD.
- \_\_\_\_\_ (2006). *La piel de Centroamérica (una visión epidérmica de 75 años de su historia)*. Guatemala: Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.
- Vela Castañeda, Manolo (2014). *Los pelotones de la muerte. La construcción de los perpetradores del genocidio guatemalteco*. México: El Colegio de México.
- Walker, Charles F. (1999). *Smoldering Ashes: Cuzco and the Creation of Republican Peru, 1780-1840*. Durham: Duke University Press.
- Williams, Robert G. (1994). *States and Social Evolution. Coffee and the Rise of National Governments in Central America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform." En John Williamson (ed.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened*. Washington DC: Institute of International Economics.
- Woodward, Ralph (1995). "Cambios en el Estado guatemalteco en el siglo XIX." En Arturo Taracena y Jean Piel (eds.). *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Yashar, Deborah J. (1997). *Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Zeitlin, Maurice (1984). *The Civil Wars in Chile (Or the Bourgeois Revolution that Never Were)*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zolberg, Aristide (1980). "Interaction Stratégique et formation des Etats modernes en France et en Angleterre." *Revue Internationale des Sciences Sociales* XXXII(4): 737-767.



## VII. REPRESENTANTES DEL ESTADO: LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LAS CLASES MEDIAS EN COLOMBIA, 1958-1965

Ricardo López

En las últimas dos décadas hemos visto una abundante producción historiográfica, antropológica y sociológica sobre la formación de los Estados latinoamericanos en diferentes coyunturas históricas. Estas aproximaciones interdisciplinarias han demostrado de manera convincente cómo la formación de un orden estatal ha moldeado las luchas populares/sociales a niveles global, nacional y regional. Tales estudios han señalado, además, cómo estas luchas han influido simultáneamente en las prácticas y en las políticas de un Estado en formación.

Un argumento central en estos análisis es que el Estado no es monolítico, coherente o unificado, ni una fuerza homogénea con la capacidad de manipular a su antojo los intereses y proyectos políticos de los grupos subalternos. Más bien, nos dicen estos trabajos, los Estados modernos de Latinoamérica son producciones históricas políticamente heterogéneas que moldean —y son moldeadas por— una multitud de actores sociales que entran en contienda para definir las prácticas y políticas de esos mismos estados en formación (Joseph y Nugent, 1994; Stepan, 1991; Besse, 1996; Weinstein, 1997; Zaenz, 1997; Vaughan, 1997; Klubock, 1998; Roseblatt, 2000; Bliss 2001; Tinsman, 2002). Es decir, los Estados latinoamericanos de hoy son creaciones históricas que se hacen social y políticamente efectivas mediante las negociaciones, luchas y relaciones entre una multitud de actores sobre los mismos proyectos y prácticas que el Estado busca implementar para la sociedad en general. Estos trabajos tienden a

ver a las clases medias profesionales<sup>1</sup> y su participación en la formación del Estado como algo dado que no exige mayor discusión ni problematización. En este trabajo, en cambio, asumo que estos profesionales, en el caso de Colombia, fueron representantes —o “hijos” (Jiménez, 1999)— del Estado mediante los cuales las comunidades locales y los grupos subalternos han podido, en diferentes momentos históricos, vivir y negociar la diversidad de las políticas culturales y sociales emanadas de un orden estatal. Teniendo en cuenta la propuesta de Mustafa Emirbayer sobre una sociología relacional, en este texto planteo que, a pesar de la acumulación de trabajos investigativos, continuamos asumiendo la *relación* entre Estado y sociedad como una característica estática, pre-formada y dicotómica (Emirbayer, 2009: 287, 294). En la mayoría de los casos aceptamos que tales profesionales son parte de un Estado, y apoyan homogéneamente y al unísono los proyectos que éste desea implementar. Además, admitimos que, en la contienda y negociación por los proyectos, las prácticas y las políticas estatales, los profesionales deben estar ubicados al lado opuesto de una sociedad heterogénea y con multitud de intereses políticos. Así, con frecuencia, el papel de los profesionales y de los Estados en formación se entiende como proviniendo de entidades equivalentes.

Quiero ser claro en este último punto. La tarea no es simplemente ubicar a profesionales de clase media en la orilla opuesta del Estado, pues eso continuaría naturalizando la relación Estado-sociedad. Lo que busco es descifrar las trans-acciones y las relaciones entre Estado y sociedad para entender el proceso histórico mediante el cual un grupo social —en este caso una clase media profesional bogotana con ciertas características de género— se imaginó como representación de un orden estatal. Además, quiero recalcar que, como el mismo Emirbayer lo advierte, la sociología relacional no es una propuesta individual, sino un proyecto co-

<sup>1</sup> Profesionales, en este trabajo, es sinónimo de funcionarios públicos.

lectivo que tiene sus orígenes a principios de la década de 1920. Pero como lo explican Brachet-Márquez y Uribe Gómez en la introducción a este volumen, la sociología relacional no ha prevalecido como aproximación crítica para entender las relaciones entre Estado y sociedad. Es importante aclararlo porque lo que Emirbayer busca no es tanto un nuevo acercamiento sino expresar una reivindicación teórica y metodológica.

Para los objetivos de este texto, las lecturas que Emirbayer hace de Foucault y Bourdieu son de mucha utilidad. El análisis que aquí presento sigue en términos generales tres propuestas que Emirbayer plantea en su manifiesto en pro de una sociología relacional. En primer lugar, traza una metodología trans-accional que nos permite desnaturalizar la visión de la sociedad. Nos advierte, además, que en los análisis sociológicos existe una fuerte tendencia a mirar la sociedad como “un ‘sistema’ autónomo, internamente organizado, [y] auto sustentable” (2009: 299). Así, en la primera parte de este capítulo propongo que las clasificaciones, estratificaciones y jerarquías que se generaron en Colombia no fueron sustancias inertes e inamovibles ubicadas intrínsecamente (léase naturalmente) en la esfera de lo social en espera de ser descubiertas, sino que son el producto de unas *relaciones de fuerza* mediante las cuales ciertos actores sociales fueron definidos a la vez como parte de una clase media profesional de la sociedad y como representantes de un Estado en formación en un periodo crucial de la Guerra Fría a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta. En otras palabras, lo que me interesa examinar es el proceso por medio del cual una clase media profesional fue posicionada jerárquicamente como representación de un orden estatal y en relación con otros sectores sociales que simultáneamente fueron imaginados como actores externos al Estado, y en esta medida, en perpetua necesidad de ser gobernados y dominados. Planteo que este enfoque nos permite entender las relaciones entre Estado y sociedad no como “lazos estáticos entre sustancias inertes”, sino como un proceso dinámico y en constante

redefinición que cambió tanto las identidades de los miembros de una clase media como su papel en la representación del orden estatal.

Siguiendo de cerca las propuestas de Michel Foucault y Pierre Bourdieu, Emirbayer también argumenta que el poder social funciona no como una posesión estática, sino como el producto de las relaciones trans-accionales en un sinnúmero de redes sociales. En la segunda parte de este texto analizo cómo diferentes discursos transnacionales —estrechamente conectados con programas de desarrollo como la Alianza para el Progreso— posicionaron a la clase media profesional en una relación jerárquica con las oligarquías y los grupos populares. Tales discursos se tradujeron en un minucioso proceso de selección en el que ciertos profesionales se imaginaron como dotados de características específicas de clase y género juzgadas necesarias para transformarse en “gobernadores” de un orden estatal en formación. En este sentido, la Alianza para el Progreso y las políticas sociales del Frente Nacional, lejos de ser una retórica vacía o externa a las experiencias de estos profesionales, determinaron cómo ellos, a su vez, se posicionaron como representantes del orden estatal y como “gobernadores” de aquellos que no estaban listos para vivir en convivencia pacífica bajo una democracia. En la tercera y última parte, retomo la noción de agencia propuesta por Emirbayer. Ésta se define como un proceso “dialógico por medio del cual los actores inmersos en la duración de la experiencia vivida se involucran con otros en el contexto de acción organizada colectivamente en lo temporal pero también en lo espacial” (Emirbayer, 2009: 299). Se trata de demostrar cómo estos representantes profesionales actuaron como agentes en el curso de su labor mediante una serie de trans-acciones con otros grupos sociales. Es aquí donde podemos apreciar las ventajas de una propuesta relacional, pues, como lo intentaré mostrar, fue mediante estas trans-acciones entre diferentes grupos sociales que surgió la radicalización política de esta clase media profesional a partir



del segundo lustro de la década de 1960, a causa de la percibida incapacidad de las oligarquías de “autorenovarse”, y de la férrea resistencia de éstos a los programas desarrollistas. Aquí privilegiaré —por razones de espacio— una breve descripción de lo que estos profesionales propusieron luego de su radicalización.

#### NATURALIZANDO LA SOCIEDAD: LA ALIANZA PARA EL PROGRESO, EL FRENTE NACIONAL Y UNA CLASE MEDIA PROFESIONAL

El Frente Nacional buscó, a través de diferentes políticas de Estado, superar lo que en aquel momento se consideraba el mayor obstáculo para crear una democracia liberal: la herencia de la violencia de los años cincuenta. Este proyecto político fue una coalición entre los partidos tradicionales —conservador y liberal— que duró por lo menos 16 años. El régimen frente nacionalista, formalizado en 1958 luego de varias discusiones entre los líderes del Partido Liberal, Alberto Lleras Camargo, y del Conservador, Laureano Gómez desde mediados de los años cincuenta, institucionalizó la exclusión compartida de la presidencia, los cargos públicos, y, sobre todo, las elecciones. Es claro, como lo han demostrado muchos historiadores, que el Frente Nacional fue una forma de consociacionalismo que permitió que sólo los miembros de los dos partidos tradicionales tuvieran acceso al proceso político y electoral (Archila, 2005; Ayala, 1996; Caballero, Pachon y Carbo, 2012; Hartlyn, 1993). La mayoría de los historiadores ha asumido que, por un lado, el Frente Nacional descuidó lo social, y por el otro, simplemente consolidó un discurso de “buenas intenciones” sobre la necesidad de “democratizar” y “modernizar” las relaciones sociales. Tal retórica buscaba esconder las exclusiones políticas y la consolidación de un poder oligárquico compartido a nivel nacional, que a su vez maquillaba el verdadero objetivo que se perseguía: clausurar la “posibilidad cubana” y limitar el po-

tencial revolucionario de las clases trabajadoras.<sup>2</sup> Es más, aún se arguye que tal proyecto político fue consolidado mediante un pacto tácito y autónomo de no agresión entre caballeros de las élites (Archila, 2004: 347; Palacios, 2012: 72-73). Aunque estos argumentos son válidos desde una interpretación formalista del Frente Nacional, una lectura más amplia y detallada de las políticas de Estado hacia lo social podría llevarnos a un argumento algo diferente y quizá más complicado. De hecho, tal lectura permite concluir que las políticas sociales de los gobiernos del Frente Nacional entre 1958 y 1974 fueron mucho más que un discurso hueco o una mera declaración de buenas intenciones. Lo que persigo entonces es una lectura crítica de estos programas que nos permita historiar “las relaciones de fuerza” (Bourdieu y Wacquant, 1992: 25; Emirbayer, 2009: 297; Foucault, 1990: 94) que resultaron de estos programas sociales mediante los cuales ciertos profesionales de clase media fueron posicionados —en términos de clase y género— como representantes de un orden estatal en relación jerárquica con las clases populares y las oligarquías. Es en este sentido que los programas de desarrollo como la Alianza para el Progreso y sus políticas sociales, implementadas por el Frente Nacional desde finales de los años cincuenta, fueron bastante “productivas”, ya que funcionaron como *elemento constitutivo* de las relaciones entre diferentes grupos sociales. O, como lo diría Emirbayer, “el poder no puede pensarse por fuera de matrices de las relaciones de fuerza; ya que surge de la misma forma en que las figuraciones de relaciones se estructuran y operan y que son [...] de naturaleza cultural, estructural-social y psicológica-social” (Emirbayer, 2009: 297).

Dado el contexto de la violencia, las administraciones del Frente Nacional se apropiaron de la preocupación transnacional por crear una clase media, para lo cual diseñaron una

<sup>2</sup> Para una lectura alternativa de lo que significó el Frente Nacional, véase Gutiérrez Sanin (2007) y Rob Karl (2009).

política estatal implementada con la ayuda de organizaciones privadas de varios países del mundo y, por supuesto, con el apoyo estadounidense. Desde finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, dicha política buscó erradicar lo que se consideraba las causas de la violencia: las rivalidades de clase, la feudalización de la sociedad, la polarización política, la amenaza del comunismo y las inequidades económicas. En esto, Colombia no fue un caso único en el contexto de la posguerra. La preocupación por fortalecer a la clase media como forma apropiada de dominación fue el resultado de una discusión transnacional en la cual participaron las élites modernizantes en América Latina, los intelectuales de varias universidades en América y Europa, las oficinas de desarrollo de los Estados Unidos y varias organizaciones internacionales. El objetivo era lo que éstos llamaban la “democratización/profesionalización de las relaciones sociales”, es decir, la erradicación de los remanentes feudales en las sociedades latinoamericanas. Éstas consistían básicamente, en una reducida oligarquía o aristocracia antidemocrática, y una gran masa de personas supuestamente ignorante de la democracia y de sus beneficios, y como tal, susceptible de ser cooptada por influencias comunistas. Esa realidad “feudal”, se decía, llevaría a otra etapa de violencia, a la radicalización y, en el peor de los casos, al triunfo del comunismo. Una clase media podría responder a tales amenazas creando las condiciones necesarias para abandonar la lucha de clases, y hacer de la democracia liberal una fuente de inspiración para las sociedades de América Latina.

Estos discursos, proyectos e ideas jugaron un papel central en programas de desarrollo como la Alianza para el Progreso. Gobiernos latinoamericanos, intelectuales de izquierda y de derecha en las universidades más prestigiosas del continente y de Europa, así como entidades privadas en los dos lados del Atlántico promovieron una racionalidad política que celebraba el bienestar humano, el desarrollo económico y el entrenamiento político como medios para lograr, y así lo repetían sin cesar, que el

mundo “subdesarrollado” pudiera participar productiva y democráticamente en el proceso de su propia dominación. Tales programas de desarrollo naturalizaron una democracia de clase, un orden en el que una clase media profesional sería el símbolo de un Estado eficaz y representativo. La armonía social y política no sólo detendría el avance del comunismo, sino que permitiría la convivencia jerárquica entre las clases sociales, cada una de las cuales debería ocupar una posición apropiada en la estructura de dominadores y dominados. Así, la Alianza para el Progreso y sus políticas sociales durante el periodo del Frente Nacional asignaron el poder político, los recursos económicos y, sobre todo, el derecho a gobernar en las democracias no a las oligarquías, pero tampoco a las clases trabajadoras, sino a lo que se concebía como el ciudadano democrático por excelencia: el profesional de clase media (López, 2012).

No obstante su dimensión internacional, la Alianza no fue una creación exclusiva del gobierno de los Estados Unidos. Surgió de la gran preocupación por lo social del Frente Nacional y de sus programas desarrollistas. Ahora bien, reconocer tal preocupación no significa que se deba elogiar tales políticas. Es más bien una invitación a interrogar cómo las políticas desarrollistas fueron negociadas en la práctica para crear una serie de relaciones sociales, y como veremos más adelante, de trans-acciones cotidianas para muchos sujetos históricos durante la primera mitad de la década de los sesenta. El Frente Nacional, entonces, institucionalizó una serie de políticas que buscaron disciplinar una nueva sociedad donde la clase media profesional estaba llamada a jugar un papel preponderante tanto en la “superación de las causas de la violencia” como en la concebida democratización y pacificación de la sociedad (Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna, 1963). También es importante enfatizar que estas ideas, estos discursos y estas trans-acciones mediaron un crecimiento económico y demográfico que algunos historiadores han caracterizado como uno de los más dramáticos del siglo xx colombiano. La población se duplicó

entre 1938 y 1964. Para 1960, la mitad de ésta, antes abrumadoramente rural, se desplazó a las ciudades (Henderson. 2001). Como Aline Helg lo ha dicho, durante aquellos años hubo un crecimiento de casi 100% en la educación primaria, y de más de 500% en la educación privada. La educación secundaria creció en 209%, perteneciendo la mitad de esta expansión a los colegios privados (Helg, 1987; 1989: 135-158). Se crearon varias universidades privadas y se expandieron las públicas. De los 761.9 millones de dólares que Colombia recibió como ayuda económica de los Estados Unidos (como parte de la Alianza para el Progreso) entre 1962 y 1969, la mayor parte se canalizó a través de contratos entre organizaciones privadas colombianas y estadounidenses por un lado y el Estado colombiano por el otro. Cerca de 40% se destinó para la expansión de la educación, programas de desarrollo de comunidad, un sinnúmero de cooperativas, y programas en independencia económica y reforma agraria (Taffet, 2007).

Estos cambios estructurales —la diversificación del mercado laboral, las nuevas condiciones socioeconómicas, y las oportunidades educativas— fueron mediados por la percibida necesidad de formar una clase media para lograr una sociedad pacífica y democrática. Es más, estas condiciones crearon unas relaciones de fuerza en un espacio de poder donde una clase media profesional empezaba a ocupar una posición jerárquica superior con respecto a los grupos populares y las oligarquías. Una clase media profesional se veía, entonces, como la manifestación de un orden estatal democrático que tenía como tarea principal el gobierno —y la dominación— de aquellas *otras* dos clases. Como con ímpetu lo dijo Alberto Lleras Camargo en 1959, el primer presidente del Frente Nacional, en una carta enviada a todos los profesionales que trabajaban en oficinas estatales:

Necesitamos una generación de profesionales como ustedes que se comprometan con la nación [...] que se comprometan con un

Estado libre y democrático. Si la Violencia nos ha traído 200 000 muertos por año, es más importante aún saber qué vamos a hacer con los 400 000 nuevas personas que aún están vivas. Sabemos que es difícil [vivir] en un estado de violencia, y esto lo hemos hecho, no veo por qué no podamos vivir pacíficamente entre nosotros. Su trabajo es excepcional porque puede tener un gran impacto: o nos hunde en la violencia o nos lleva a la paz [...] El abismo entre aquellos pocos que actúan en contra de los intereses de Colombia y los muchos que cada vez están más pobres. La mejor manera es que ustedes, con su preparación profesional, hagan un diálogo pacífico entre los muchos y los pocos (Lleras Camargo, 1959, AP).

Era ésta entonces la tarea que los profesionales de clase media debían llevar a cabo: producir nada más y nada menos que una democracia, una paz y una armonía social para evitar la polarización y la radicalización de la sociedad. En palabras de Bourdieu, tales discursos e ideas se traducían “en posiciones sociales en un campo de poder para garantizar un quantum de fuerza social, o de capital, de modo tal que ellas logren participar en la lucha por el monopolio del poder” (Bourdieu y Wacquant, 1990: 220-30; Emirbayer, 1997: 297).

**“LOS MIEMBROS MÁS VALIOSOS DE LA SOCIEDAD”:  
SELECCIONANDO LOS REPRESENTANTES DEL ESTADO**

Para descifrar el posicionamiento relacional de estos profesionales de clase media como “legítimos” representantes de un orden estatal puede ser útil examinar críticamente el detallado proceso de selección que se dio entre aquellos profesionales que buscaban trabajo como funcionarios del Estado desarrollista a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta. En respuesta a un gran número de misiones internacionales en Colombia por parte de las Naciones Unidas durante finales de los años cincuenta, consolidadas desde principios de los años sesenta con la formalización de la Alianza para el Progreso, la primera administración del Frente Nacional fundó el De-

partamento Administrativo de Servicio Civil en 1958. La tarea principal de esta oficina estatal —que colaboraba con oficinas internacionales, capital privado, y varias universidades norteamericanas— era crear “un Estado democrático para una sociedad democrática”. Para lograrlo, se consideraba necesario implementar un sistema de selección, reclutamiento y entrenamiento imparcial, democrático, racional y científico. En 1959, por ejemplo, Seamus Gaffney, director de la misión de las Naciones Unidas sobre cuestiones de administración pública en Colombia, le escribió una larga carta a Bruno Leuschener, director de la oficina de asistencia técnica de la misma organización, en la que expresaba que el futuro de un Estado democrático dependería en larga medida de la selección de los “miembros más valiosos de la sociedad” (Gaffney, 1957, ANU). Mencionaba, además, que se tendría que seleccionar “profesionales sin tendencias políticas” —capaces de trascender las rivalidades partidistas que habían causado La Violencia, y de ubicarse más allá de la lucha entre conservadores y liberales—, pues ellos, escribía Gaffney, ordenarían la distribución del “capital humano nacional, los recursos materiales y el ethos que caracterizaban a los diferentes grupos sociales en la nación”. Era, entonces, de suma importancia identificar a los profesionales “más valiosos” en la sociedad que pudieran encarnar ciertas “capacidades, habilidades, potencial, sensibilidades, creencias, sentimientos, competencial cultural y conocimiento, sentido democrático, voluntades y actitudes” (Samper y Kaplan, 1959, AP).<sup>3</sup>

Tales características, se suponían encarnadas en una clase media precisamente porque se asumía que tanto las élites como los grupos populares eran los que habían creado una sociedad políticamente extremista y socialmente polarizada. Por consiguiente, las características sociales que se pensaba que

<sup>3</sup> También véase Technical Conference Meeting, 12 de diciembre de 1960, At the call of the office of Community Development of the minister of government, 1960, fondo: Subgerencia General, serie: Gabinete del Subgerente General, Archivo del Instituto de Crédito Territorial (AICT).

podían crear un Estado representativo estuvieron, desde un principio, íntimamente asociadas con lo que se definía como la “naturaleza de los cuerpos de la clase media”, quienes sólo necesitaban ser educados en las cuestiones de gobierno para que pudieran democratizar el país.

Para descubrir estos elementos valiosos de la sociedad, era necesario un detallado proceso de selección.<sup>4</sup> Este proceso se practicó en una variedad de dependencias estatales desde finales de los años cincuenta. Los archivos públicos están repletos de cartas de recomendación, hojas de vida, entrevistas, ensayos escritos por los candidatos, evaluaciones, exámenes, preguntas y, en algunos casos, visitas domiciliarias. Este material documental sugiere que existía una lógica relacional —heterogénea, contradictoria, y a veces confusa pero no por ello menos poderosa— por encontrar lo que se concebía como instrumentos adecuados para crear un orden social. Así, dichos profesionales deberían representar un orden estatal y de ahí el derecho democrático de gobernar a “otros” grupos sociales en una relación de dominación. De la misma manera, había, en este proceso, un riesgo de género que seleccionaba a un hombre heterosexual de clase media como óptimo representante del Estado precisamente porque se asumía que las oligarquías y las clases populares estaban compuestas por “hombres débiles” que no podían desempeñar este papel. Como veremos en las siguientes páginas, oficinas estatales de relaciones humanas aplicaron la teoría de la modernización para clasificar ciertas “actitudes” de género como criterios para el papel de representantes del Estado.

Con el fin de hacer una lectura preliminar de los candidatos que se presentaban, las oficinas estatales escudriñaron cuidadosamente las hojas de vida y las cartas de recomendación. No es sorpresa que las primeras fueran leídas para tabular el

<sup>4</sup> Aquí vale la pena advertir que el archivo estatal no debería aparecer sólo como la evidencia de la existencia del poder, sino más bien como una invitación a pensar el archivo etnográficamente para observar cómo un orden estatal se constituyó. Véase Ann Laura Stoler (2009).



primer requisito como candidato para trabajar para el Estado: el tipo específico de educación. Para calificar, era necesario tener por lo menos secundaria completa, pero de preferencia una carrera universitaria. Este requisito, sin embargo, no se evaluaba aisladamente, y en sí mismo no aseguraba ser contratado. La lectura minuciosa de los documentos de selección sugiere que los requisitos de educación formal se leían en estrecha relación con las cartas de recomendación. En el contexto histórico del Frente Nacional que intentaba superar —las “palancas” políticas, y el uso del Estado como botín de partido político—, la carta de recomendación se convirtió en el elemento más importante para seleccionar a los que podían o quizá debían trabajar para el Estado. Esto no quiere decir que las palancas desaparecieran, sino que ahora debían ser mediadas por las cartas de recomendación, entendidas como forma legítima para acceder a los puestos de trabajo en el Estado.

Las oficinas de personal en las diferentes sedes gubernamentales leían con detenimiento estas cartas, pues se creía que éstas eran un medio “científico” para escoger a “los miembros más capaces de la sociedad”. En ellas se buscaban las cualidades humanas que el candidato podría tener como profesional en una variedad de programas sociales y económicos. Eran escritas por aquellos que se consideraban miembros “prestigiosos de la sociedad”, es decir, por líderes políticos, y a veces “gentes prestantes de la sociedad”, y narraban las cualidades personales, los hábitos y los atributos que el candidato poseía y que eran imprescindibles para acceder a puestos en el Estado.

Asimismo, estos documentos se leían cuidadosamente para encontrar evidencia de la productividad profesional, la postura personal, la inteligencia y la integridad del candidato. La recomendación debía evidenciar la pasión de éste por “el bienestar de la sociedad”. (Selección de personal/cartas de recomendación [43], 1956-1959, AICT). Los candidatos, se decía, deberían poseer una disposición natural para las relaciones humanas con los miembros de todas las clases sociales. Se buscaban

profesionales que representaran tanto un idealismo como un realismo —es decir, que representaran un equilibrio entre la creencia por el progreso y la modernidad, a la vez que tuvieran un conocimiento científico de las “limitaciones de la realidad”— y estuvieran listos para ejercitar sus “obligaciones y deberes” a fin de crear una sociedad en paz. Confiados, responsables y apasionados por resolver los problemas sociales, debían crear relaciones cercanas con los “pobres de la nación” al punto que éstos pudieran apreciar sus atributos personales. Sin embargo, debían ser humildes y conscientes de sus oportunidades profesionales, su inteligencia, su cultura y su educación, pues tales privilegios deberían ser usados no para excluir y crear “odios de clase”, sino en beneficio de una sociedad democrática (Selección de personal/cartas de recomendación [f43], 1956-1959, AICT).

Miremos con detenimiento un ejemplo emitido a finales de los años cincuenta, que nos permite ver claramente el posicionamiento jerárquico de las disposiciones, las cualidades y los atributos de clase y género que se imaginaban necesarios para ser funcionario. En primer lugar, era imperativo, después de leer las cartas de recomendación, saber lo que se caracterizaba como los “antecedentes sociales” de los candidatos. Tal procedencia social se asociaba —o por lo menos se comparaba— con ciertas “virtudes necesarias y características incomparables” que los profesionales necesitaban tener para ejercer las artes de gobierno sobre las oligarquías y los grupos populares (Informes de personal, evaluación y sugerencias [f111] 1954-1959, AICT). En 1956, por ejemplo, Alfonso Ortiz escribió una carta de recomendación para apoyar la solicitud laboral de Juan Granados, quien buscaba trabajar en un programa conjunto entre la Caja de Vivienda Popular (CVP) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Granados, escribía Ortiz, era un ejemplo admirable de realización y progreso. A pesar de muchos obstáculos y limitaciones monetarias, se decía en la carta, Granados había superado sus antecedentes sociales, y había adquirido una extensa

educación para así “llegar a ser alguien en la vida” (Informes de personal, evaluación y sugerencias [f111] 1954-1959, AICT). Dada tal superación social, Ortiz argüía, Granados podría ser un ejemplo de aquel hombre profesional que poseía “perseverancia, humildad, conciencia de la vida y preocupación por los problemas sociales” (Informes de personal, evaluación y sugerencias [f111] 1954-1959, AICT).

En principio, la oficina de relaciones laborales de la CVP respondió positivamente a la aplicación de Granados. No había duda, advertía el reporte laboral, de que el candidato sería un excelente profesional que mostraría perseverancia, seguridad, determinación y entusiasmo cuando trabajara con sus colegas en los diferentes aspectos de vivienda popular que se estaban implementando en Bogotá a finales de los años cincuenta (Cartas de recomendación y evaluaciones de trabajo [f58] AICT). El reporte, sin embargo, se quejaba de que la procedencia social de Granados podría, potencialmente, convertirse en un obstáculo por el tipo de trabajo que éste solicitaba. El candidato, insistía la oficina de relaciones humanas, trabajaría en “un entorno de pobreza”, lo que podría producir “un conflicto” entre sus antecedentes sociales y su desempeño profesional (Cartas de recomendación y evaluaciones de trabajo [f58] AICT). Su historia social de clase sería un limitante precisamente porque Granados provenía del mismo entorno de pobreza, lo cual no le permitiría hacer las distinciones necesarias entre su papel como profesional/representante del Estado y sus antecedentes sociales. Aunque la superación personal se veía incluso como un privilegio entre sus colegas profesionales, su historial individual era, por decir lo menos, “peligroso” cuando se trabajara con “gente pobre”, pues, concluía el reporte, a Granados le podría faltar “la distancia y la objetividad necesaria” para cumplir con su papel como gobernante estatal. La oficina de personal argumentaba que una característica extraordinaria de los profesionales era encarnar esa “capacidad de decir la verdad sobre ellos mismos y los demás en una sociedad” (Cartas de reco-

mendación y evaluaciones de trabajo [f58] AICT). Para lograrlo, el profesional debía “mostrar un fuerte apego hacia los pobres”. Pero ese apego debía ser cuidadosamente calibrado. En el caso de Granados, sus antecedentes sociales lo colocaba como parte de —o por lo menos “demasiado cerca” a— los grupos populares. Más aún, no podría desarrollar un fuerte apego con —y mucho menos un lazo jerárquico social hacia— los pobres precisamente porque sus limitaciones lo hacían vulnerable a que políticamente se identificara con los intereses de “los pobres” (Cartas de recomendación y evaluaciones de trabajo [f58] AICT). Éste es un claro ejemplo de cómo se consideraba que los profesionales se deberían ubicar en una relación calibrada respecto a aquellos que debían ser gobernados. Se debía mantener una relación jerárquica entre gobernantes y gobernados: ni muy cerca de los pobres al punto de confundirse con ellos pero tampoco tan distante que no fuera posible tener un fuerte apego hacia ellos. Se esperaba que el profesional encarnara un balance, una disposición hacia la objetividad social, y una posición apolítica que hiciera evidente la distancia jerárquica entre aquellos que, como profesionales de clase media, tendrían el derecho a representar el Estado y así gobernar a aquellos otros que sólo tenían el derecho a ser gobernados. Estas políticas de selección buscaban evaluar no sólo las distinciones o diferenciaciones de clase, sino además establecer relaciones jerárquicas entre los que pertenecían al Estado (y ejercían el gobierno) y aquellos que debían estar por fuera, pero al alcance del poder estatal.

Sin embargo, no todas las oficinas de relaciones laborales en entidades estatales se concentraban en cartas de recomendación. En algunas se decía que éstas sólo ofrecían una evaluación superficial de los candidatos que no permitía desarrollar un “concepto elaborado” de la personalidad de éstos (Comité de selección de personal/solicitudes y respuestas, 1957-1959, AICT). Desde finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, e influidas por trabajos en psicología social, antropología cultural, sociología rural, teorías organizacionales y de relaciones huma-

nas, estas dependencias estatales crearon exámenes de entrada, orientaciones laborales, evaluaciones y entrevistas para así descubrir “la naturaleza y los hábitos [...] las anatomías de las cualidades profesionales” (Comité de selección de personal/solicitudes y respuestas, 1957-1959, AICT). Se proponía, además, evaluar los antecedentes sociales, la capacidad cultural del candidato, su biografía familiar y ejemplos de logros personales. Mediante estas inquietudes se buscaba elucidar una perspectiva más clara del contexto en el cual los candidatos habían sido educados y desarrollados como sujetos sociales. Era necesario discernir “la visión social del individuo” —la compleja combinación de valores, deseos, creencias, sensibilidades, convicciones, aspiraciones, preocupaciones e intereses— para así lograr describir todos los factores que caracterizaban la “composición social y cultural del profesional”. En pocas palabras, se trataba de un proceso de selección que objetivamente presentara “la ecología humana del profesional” (Políticas de personal y adies-tramiento, 1958-1960, AICT).

En 1955, Rubén Forero se presentó a una entrevista para laborar como arquitecto en el ICT. Unas semanas más tarde, la oficina de esta dependencia estatal escribió un reporte que decía que Forero había demostrado “fielmente” su “compromiso como un hombre profesional” (Informes de personal [f23] [1955-1957], AICT). Sus “antecedentes de clase media, su destacada biografía familiar, su excepcional medio cultural [y] sus grandes logros personales”, decía el reporte, desarrollaban en este candidato las capacidades innatas para trabajar con diferentes grupos sociales, y además encarnar “actitudes democráticas” cuando se necesitara trabajar “de cerca con los pobres” (Informes de personal [f23] [1955-1957], AICT). Aquí vale la pena recalcar que las representaciones de género jugaron un papel preponderante en la selección de aquellos que podían laborar para el Estado. En el caso de Forero, por ejemplo, el reporte decía que su padre era un contador mientras que su madre era una ama de casa. Sus padres habían estado casados por

varios años y su matrimonio se definía como “ideal y armonioso”(Informes de personal [f23] [1955-1957], AICT). Esto significaba, concluía el reporte, que Forero había crecido en un ambiente familiar que valoraba la sinceridad, el diálogo, la calma, el autocontrol y la honestidad (Informes de personal [f23] [1955-1957], AICT). Esta educación había sumergido a Forero en un contexto social de género y en un ambiente cultural en el que el “servicio, el conocimiento, la educación, y el desarrollo cultural” eran parte central del desarrollo individual. La evaluación especificaba que Forero apreciaba el privilegio de tener como madre a una ama de casa. Tal condición, se decía, le había permitido desarrollar un “yo democrático”, pues había aprendido a ser “sensible” hacia los problemas sociales, además de comprometerse con las complicadas situaciones de los demás, y mirar más allá de sus intereses personales. Su madre le había “transmitido un legado de servicio”. Así, la noción de *servicio* se veía como una manifestación apropiada de la femineidad de clase media que preparaba a los futuros representantes del Estado. Y Forero era un candidato ideal, pues, dada esta educación femenina, podía encarnar “este sentido democrático, este sentimiento de libertad [y] ese legado de servicio”, porque su madre siempre había creado un “ambiente familiar integrado [...] un sentimiento de sacrificio y desinterés” que no había colocado ningún obstáculo al desarrollo individual de Forero como profesional (Informes de personal [f23] [1955-1957], AICT). Al mismo tiempo, el padre de este candidato le había enseñado “las cosas más importantes de la vida”, y había sido el ejemplo de “profesionalismo, compromiso, perseverancia y desarrollo cultural” (Informes de personal [f23] [1955-1957], AICT). Su padre le había heredado el interés por los problemas de la sociedad, así como la preocupación por la educación y el conocimiento. Una educación masculina se asociaba con el conocimiento y la racionalidad; tanto así, concluía el reporte, que la educación, el conocimiento y el compromiso profesional que Forero representaba eran evidentes en el momento del saludo. La represen-

tación del Estado debía ser practicada por un profesional que se imaginaba con una biografía *apropiada*: la madre, por un lado, promulgaba los sentimientos, el servicio, y, sobre todo, el sacrificio y, por el otro, el padre difundía la racionalidad, el conocimiento, y la educación. Un Estado debía ser representado entonces por una clase media profesional, masculina y heterosexual.

Estas prácticas de selección y jerarquización se intensificaron con el Frente Nacional y el sinnúmero de programas desarrollistas que surgieron de la Alianza para el Progreso. Lo que se buscaba era contratar profesionales *adecuadamente* políticos, y no apolíticos, como se continúa argumentando entre historiadores, sociólogos y antropólogos (Ferguson, 1994; Escobar, 1995; Field, 2014). Es decir, se buscaban profesionales que representarían una clase media heterosexual y masculina, con una “debida” educación de clase y género que se pensaba podía superar la violencia de los años cincuenta, prevenir la consolidación del comunismo y evitar la radicalización de la sociedad. El rechazo a algunos candidatos, se atribuía a que ciertas características individuales, biografías familiares y, sobre todo, los antecedentes sociales pudieran llevar a que se contrataran profesionales con “dudosas posiciones y [...] tendencias políticas”, y que harían del Estado una manifestación de la radicalización política que se quería evitar. Aquellos candidatos, por ejemplo, que provenían de una familia “con muchos miembros”, caracterizada por “madres solteras, matrimonios desintegrados, violentos y poco armoniosos” se categorizaban como problemáticos, pues estas “condiciones culturales” hacían de estos profesionales y sus futuras generaciones, personas que no podrían distinguir entre papeles masculinos y femeninos. Es más, el mayor problema de estos candidatos era que, al igual que las clases populares, querían conseguir trabajo en el Estado sólo para satisfacer una necesidad material y, dada su historia social, en beneficio individual sin importar el bien común de la nación. Todas estas limitaciones crearían “hombres débiles, hostiles, agresivos, inseguros

y con poca motivación”, quienes sólo expresaban “desprecio y rechazo hacia otros” promulgando “sentimientos pesimistas sobre la vida” (Comité de Personal [f67] [1954-1957], AICT).

Comparemos las evaluaciones de dos entrevistas llevadas a cabo en 1959 que explicaban los problemas y las limitaciones de los candidatos. Según el reporte de la oficina de personal del ICT, la entrevista que se le hizo a Roberto Bonilla no comenzó muy bien. Vestía “pobrementemente”, pues no tenía corbata ni menos aun ropa acorde con la situación. Su presentación en, general, dejaba mucho que desear, reflejando según sus entrevistadores la falta de motivación para trabajar con un verdadero profesional, y sobre todo como representante del Estado (Informes de solicitudes de trabajo/Roberto Bonilla [1957-1959], AICT). Esta primera impresión se corroboró en la evaluación del ambiente cultural, de los antecedentes sociales y de la biografía familiar. Las oficinas de personal usualmente consideraban el antecedente social como una razón importante para excluir al candidato de la posibilidad de ejercer las tareas de un orden estatal. El padre de Bonilla lo había abandonado desde muy temprana edad, lo cual significaba que el candidato no había recibido “las aspiraciones masculinas” que hacían que en un profesional se despertara la curiosidad por el conocimiento, la cultura y la educación. Bonilla, además, provenía de lo que se definía como “personas de mala clase”, pues, dada la falta de educación masculina, no podía desarrollar un espíritu de competencia, y mucho menos una capacidad de tomar riesgos para lograr ser alguien en la vida (Informes de solicitudes de trabajo/Roberto Bonilla [1957-1959], AICT). Y como si esto fuera poco, su madre también había estado ausente de la educación del candidato, por lo que no había podido crear un ejemplo positivo para Bonilla y sus hermanos. Ella, además, “siempre había permanecido dentro del mismo ambiente social”, haciendo de Bonilla un hombre que “deja[ba] mucho que desear... hombre débil... temeroso del cambio”, que no tenía aspiración por la educación ni el conocimiento. Como concluyó el reporte, de manera lacónica: era “difícil, si no imposible ver”



a Bonilla trabajando para el Estado como “un hombre... profesional... de verdad” (Informes de solicitudes de trabajo/Roberto Bonilla [1957-1959], AICT).

La entrevista de Gabriel Colmenares, un abogado que se presentó en 1959-1960 para un trabajo profesional en los programas sociales en el ICT, representa un contraste interesante con los ejemplos anteriores. El reporte argumentaba, por un lado, que este candidato tenía una historia social muy privilegiada, y por el otro, que su complicada biografía familiar había afectado su desempeño como profesional. Provenía, decía el reporte, de una familia con “extensos medios económicos”, y eso hacía que Colmenares no tuviera ninguna experiencia significativa con los problemas reales de la sociedad y la nación. El ambiente cultural en el que había crecido había hecho de este candidato un “hombre débil” que sólo tenía aspiraciones equivocadas, pues poco o nada le preocupaba conectarse con los pobres. Encontraba satisfacción personal sólo en la defensa de su “estatus profesional”. (Comité de selección y evaluación de personal, reportes de solicitudes de trabajo/Gabriel Colmenares [1957-1959], AICT.) Dado que no había luchado para lograr lo que tenía en la vida, los problemas sociales no estaban ni en su conciencia ni en sus intereses. Es más, escribía la oficina de relaciones laborales, él no era consciente de la pobreza que existía en Colombia, y no poseía una conciencia cultivada sobre el debido papel que debían jugar los profesionales para ayudar a la gente a vivir en democracia y en paz. Él tenía, repetía el reporte, “la plata bajo la almohada” (Comité de selección y evaluación de personal, reportes de solicitudes de trabajo/Gabriel Colmenares [1957-1959], AICT). Dada esta biografía familiar, la Oficina de personal se preguntaba cómo era posible imaginarse a Colmenares trabajando como profesional y enfrentando los problemas sociales y las situaciones difíciles con los más necesitados de la nación. No es sorpresa entonces leer el reporte donde se categorizó a este candidato como un hombre débil que fácilmente se asustaría ante la situación de los grupos popula-

res. Además, estas condiciones culturales y sociales provocarían una “ausencia peculiar” de sentimientos, simpatía y apego hacia los pobres, pues no se podría adaptar a los diferentes “contextos culturales y sociales”. Era inconcebible, concluía el reporte, que este hombre privilegiado que no tenía experiencia con los pobres ni un entendimiento de los problemas sociales pudiera producir un cambio en la gente que más lo necesitaba (Comité de selección y evaluación de personal, reportes de solicitudes de trabajo/Gabriel Colmenares [1957-1959], AICT).

Este meticuloso proceso de evaluación y selección fue crucial para legitimar una relación jerárquica tanto dentro del orden estatal como en la trans-acción entre este orden y la sociedad. Podríamos decir, siguiendo a Emirbayer, que estas “relaciones de nominalización” jugaron un papel preponderante en la naturalización de una visión de la sociedad en la cual una clase media profesional —imaginada como masculina y heterosexual— era posicionada como la representación del Estado (Foucault, 1990: 5; Dewey, 1929: 12; Emirbayer, 2009: 291). El Estado debía ser representado no por aquellos que se categorizaban como “pobres” y “hombres débiles”, pero tampoco por aquellos que se decían tener muchos privilegios económicos.<sup>5</sup> Esta jerarquía relacional posicionó al hombre de clase media profesional como aquel que encarnaría el orden estatal. Era quien podría calibrar las distinciones sociales y establecer una armonía jerárquica entre los de arriba y los de abajo. Además, era este tipo de profesionales de clase media, masculinos y heterosexuales que podía crear relaciones sociales entre el Estado y aquellos que debían ser gobernados por el orden estatal. En resumen, fue sobre la base de características personales, biografías familiares y antecedentes sociales que se construyó

<sup>5</sup> Aquí vale la pena advertir que esto no significó que las mujeres profesionales fueron simplemente excluidas de las tareas del Estado. Por el contrario, la participación femenina aumentó durante estos años, pero lo que resulta interesante es que ellas entraron a representar al Estado con ideas de femineidad asociadas con las tareas tradicionales asignadas a las mujeres.

unas relaciones de gobierno y de dominación estatal sobre la sociedad.

**RADICALIZACIÓN:  
TRABAJANDO COMO REPRESENTANTES DEL ESTADO**

Ahora bien, como se dijo anteriormente, estos detallados procesos de selección funcionaron como elementos constitutivos de las relaciones sociales entre esa clase media profesional y los grupos que supuestamente debían ser gobernados por un orden estatal. Con ello, se intentaba naturalizar una visión de sociedad dividida en tres clases sociales en la cual la clase media tuviera el legítimo derecho de gobernar a las otras dos. ¿Qué ocurrió cuando estos profesionales intentaron llevar a cabo tal tarea democrática? Aunque la evidencia no es abrumadora, podemos decir que tales encuentros y relaciones de clase provocaron nuevas transacciones entre Estado y sociedad —inacabadas, frágiles pero no por eso menos importantes—. Como resultado de ellas, estos profesionales reconfiguraron lo que significaba trabajar como representantes del orden estatal.<sup>6</sup> Estas transacciones llevaron a muchos profesionales a cuestionarse su papel en la sociedad, lo que significaba ser de clase media, y, además, cómo era posible materializar “una verdadera democracia”.

El Instituto de Fomento Industrial (IFI), oficina estatal creada a mediados de los años cuarenta, y encargada de administrar las finanzas de la mayoría de los programas económicos del gobierno, intensificó sus políticas sociales a finales de los años cincuenta —“industrializar, [...] democratizar, [y] modernizar la nación” (Minutas de encuentros de la Junta directiva, Febrero 15, 1959, IFAR) —. Como parte de estas políticas, el IFI seleccionó un gran número de egresados de universidades públicas y privadas para promover proyectos que, como parte de esa

<sup>6</sup> En este artículo me dedico sólo a una parte minúscula de los proyectos de educación de las “oligarquías”.

industrialización, debían promover la “humanización de las relaciones laborales en Colombia” (Minutas de encuentros de la Junta directiva, Febrero 15, 1959, IFAR). Había que preparar a estos profesionales para que ellos crearan las condiciones sociales y políticas que dieran paso a una “convivencia entre capitalistas y trabajadores”. Esto, se decía, ayudaría a expandir la producción industrial, la productividad laboral y, ante todo, consolidaría un “ambiente de paz en las relaciones laborales” (Minutas de encuentros de la Junta directiva, Febrero 15, 1959, IFAR). Orlando Fals Borda, sociólogo colombiano, junto con Camilo Torres Restrepo, creó la primera Facultad de Sociología en Colombia a principios de los años sesenta, y fue uno de los pioneros de estos programas de modernización/democratización en Colombia y América Latina. Pero les advertía, con cautelosa esperanza política, a algunos de estos profesionales:

¿Qué hacer con las clases dirigentes en Colombia? Porque de ellas, indudablemente, depende el curso de los próximos acontecimientos [...] los círculos de la élite no ofrecerán refugio, porque el aislamiento no podrá constituirse en defensa contra las emociones y aspiraciones de un pueblo [...] debe emprenderse también una transformación de los principios de esa élite [...] una *auto-renovación* que le[s] permit[a] hacer frente a los retos de la sociedad, la adopción de un altruismo activo y de una actitud que la hiciera capaz de comprender con mayor simpatía los problemas sociales del país [...] En países política y económicamente subdesarrollados como el nuestro, compete a las clases dirigentes, para que, por una vez, utilizaran su ascendencia para dignificar y no para consumir; para construir y no para destruir; para iluminar la senda y no para oscurecerla (Fals Borda, 1960: 5-7).<sup>7</sup>

Esto, por supuesto, no era una invitación a una distribución de la riqueza, sino más bien a la consolidación de una sociedad jerárquica desde la cual las élites pudieran, utilizar su privilegio y su status productivamente. Es en este contexto que el IFI tra-

<sup>7</sup> Véase también Fals Borda (1961): xiii, xviii, xix.

bajó de manera conjunta con el Instituto de Crédito Territorial (ICT), el Ministerio del Trabajo, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) y el comité de cuestiones laborales de la Organización de Estados Americanos. Todas estas oficinas pusieron en práctica el discurso transnacional que transmitían las élites intelectuales, los presidentes y los políticos en general. Con este propósito, desarrollaron importantes programas para dialogar con los que se consideraba estar en la “cima de la pirámide social”, es decir, aquellos “industriales, directores de compañías, administradores, propietarios y hombres de negocio, dueños de fábricas, jefes, y directivos en general”. Se buscaba, ante todo, llegar a “aquellos que mandan en las fábricas y no [tenían] contacto real con la vida nacional” (Notas de encuentros de la Junta directiva, Febrero, 15, 1959, 2-3, IFAR).

Es mediante estos programas que ingenieros, educadores, psicólogos, trabajadoras sociales, enfermeras, agrónomos, médicos y arquitectos entraron en una relación jerárquica con aquellos que categorizaban como “los que mandan” (Notas de encuentros de la Junta directiva, Febrero, 15, 1959, 2-3, IFAR). Más aún, fue mediante estas transacciones de clase que estos profesionales definieron sus identidades como representantes del Estado, convencidos de que ellos lograrían consolidar la anhelada paz social y laboral. Esto lo repetían una y otra vez en sus notas etnográficas, pues, en relación con las clases trabajadoras y las oligarquías a quienes se les veía como manifestaciones de atraso social, se percibían a sí mismos como la encarnación social de la democracia, la modernidad y el orden estatal. Como tales, eran ellos los que debían convertir tanto a las clases trabajadores como a las oligarquías en sujetos democráticos.

Las contradicciones no se hicieron esperar. Por un lado, las políticas de selección así como los programas de educación permitieron que estos profesionales no sólo se posicionaran como representantes estatales, sino que también se identifica-

ran como parte de una clase media democrática encargada de crear las condiciones para una armonía social. Por el otro, esas mismas políticas crearon una serie de transacciones de poder que serían de crucial importancia para la misma radicalización política de estos profesionales, pues en la práctica, los programas de educación de las oligarquías eran, por decir lo menos, difíciles de cumplir. Desde principios de los años sesenta, y luego de varios encuentros, estos funcionarios describían su frustración diaria con unos oligarcas que resultaron ser reacios al cambio. Los reportes escritos por éstos, enviados a diferentes oficinas estatales, sugieren que los programas de modernización/democratización no fueron bien recibidos por las concebidas oligarquías. Es más se puede decir que hubo un rechazo tajante, pues, según las notas etnográficas que escribían dichos funcionarios, estas oligarquías “se [creían] que [estaban] por encima de todos”. Ellas, anotaban, no querían cambiar sus actitudes “retrógradas”, pues estaban contentas de “vivir en el siglo XIX” (Informes de material de trabajo en fábricas aledañas [1963-1965], IFIAR).<sup>8</sup>

Así, muchos de estos profesionales dedicaban sus reportes laborales a quejarse de los oligarcas, pues eran “holgazanes del poder [...] holgazanes del capitalismo”, y simplemente deseaban mantener y perpetuar “la corrupción, los privilegios, y el sectarismo político”. Todas estas actitudes y sentimientos antimodernos, se decía, evitarían la verdadera consolidación de un proceso de democratización, y sólo harían de Colombia una tierra propensa para la violencia partidista y la enemistad social (Informes de material de trabajo en fábricas aledañas [1963-1965], IFIAR). Así se lamentaban los profesionales, ante sus superiores, de que las oligarquías no estaban listas para un cambio democrático, pues eran “pasivas, ignorantes, evasivas, atrasadas”, en fin, una fuente de “atraso social y político”. Más aún, concluían, los oligarcas eran “ignorante[s] y mentalmente

<sup>8</sup> Para un estudio de las élites en el Valle del Cauca, véase Offner (2012).

subdesarrollados”, pues no podían desplegar ciertas actitudes afectivas y sentimientos de compromiso por los de las clases menos favorecidas. Además, en un contexto en el que las mujeres empezaban a tomar un papel importante como profesionales, muchos hombres profesionales (temerosos de que la presencia femenina se pensara como una fuente de desprestigio laboral y falta de masculinidad) definieron a las oligarquías como gobernantes impotentes precisamente por sus tendencias femeninas que les impedían ser verdaderas y modernas élites. Estas oligarquías, insistían estos profesionales en sus notas etnográficas, se comportaban como mujeres, pues eran “inconscientes, descuidadas, insensibles [e] indiferentes” respecto a los demás miembros de la nación. Como buenas mujeres, además, a estas oligarquías sólo les preocupaba el privilegio que podían disfrutar en “la privacidad [...] en las cuatro paredes de sus casas”, olvidando así el papel activo, y por definición masculino, de salir a la esfera pública para convertirse en “verdaderos hombres [...] verdaderos líderes del progreso [...] verdaderas élites para la nación”. La Violencia de los años cincuenta, concluían, no hubiera ocurrido si estas oligarquías hubieran desarrollado un sentimiento de “benevolencia [y] preocupación” (Informes de material de trabajo en fábricas aledañas [1963-1965], IFIAR). Aisladas de las realidades de la nación y desprendidas de la sociedad, estas oligarquías vivían en la burbuja del siglo XIX, llenas de ignorancia y femineidad. Entonces, los profesionales veían en ellas a un grupo de hombres feminizados quienes vivían en un atraso femenino, y no podían abrazar al futuro democrático —y masculino— de la nación.

Sin embargo, no todos los funcionarios estaban de acuerdo con esta descripción de las oligarquías. Si bien decían que existía un sentimiento de pasividad, e incluso que las oligarquías actuaban como mujeres, también insistían en que el problema era que éstas sí tenían sentimientos hacia el resto de la sociedad colombiana. Pero tales sentimientos eran el producto de la combinación de “un machismo del siglo 19” y unas actitudes

de “mujer enfe[r]miza [...] del siglo 20”. Tal machismo hacía que estos hombres oligárquicos reprodujeran unos sentimientos de “hostilidad, agresividad, desprecio” por los que vivían afuera de su torre de marfil. Y como mujeres enfermas, estos “poco hombres”, quienes habían sido alimentados con “sentimientos de odio [...] y amamantados con valores de repugnancia, intolerancia [...] y asco”, no podían sino promover tales sentimientos para toda la sociedad colombiana. Así, estos “poco hombres” se habían educado en un ambiente de “prejuicio de clase hacia la misma nación que los [había visto] nacer” (Informes de visitas profesionales a lugares de trabajo [1961-1963] IFIAR). Era esta educación la que había llevado a la nación colombiana a una eterna confrontación social y política donde aquellos que vivían de sus “pasiones autocráticas” en la cima de la pirámide social sólo podían despreciar a aquellos que estaban en la base de esa misma pirámide. Esto no permitía, afirmaban, que “todos los hijos de la nación vivieran en paz y armonía”. Aún más, concluían estos profesionales, La Violencia de los años cincuenta había ocurrido precisamente porque estos oligarcas habían hecho evidente tanto el machismo del siglo XIX como sus manifestaciones de mujeres enfermizas (Informes de visitas profesionales a lugares de trabajo [1961-1963] IFIAR).

¿Pero qué decían las concebidas oligarquías de estas críticas? Aquí debo admitir que la evidencia no es abrumadora. Pero podemos inferir que en este proceso relacional, las concebidas oligarquías no respondieron positivamente a los intentos de estos profesionales de lograr que se modernizaran. En un memorándum enviado a la oficina de relaciones humanas de una oficina estatal, por ejemplo, un “hombre de empresa” se quejaba de la “ingenuidad [y] soberbia de estos profesionales” que intentaban decirles a estos hombres de empresa “cómo dirigir [sus] negocios”. En otra ocasión, tal ingenuidad, se decía, era el resultado de la poca experiencia “de mujeres y hombres jóvenes que bien no sabían cómo presentarse en la vida pública” (Informes de visitas profesionales a lugares de trabajo [1961-1963] IFIAR). Entonces



para muchos hombres de empresa la mera presencia de estos profesionales como representantes del Estado aparecía como una amenaza de clase, y una intromisión a sus quehaceres diarios.

Ahora bien, ¿cómo podemos entender este proceso relacional en un contexto histórico donde, a pesar de la misión pacificadora asignada a la clase media, en la práctica muchos de estos profesionales no pudieron menos que quejarse por la imposibilidad de llevar a cabo tal misión? De nuevo, las contradicciones no se hicieron esperar. Para muchos de estos profesionales, el constante rechazo por parte de esas concebidas oligarquías era un incentivo —incluso un reto— profesional que debía ser superado y conquistado. Su prestigio profesional, su trabajo con el Estado, estaba en juego, y por eso era necesario seguir trabajando “por el bien común y la causa democrática”. Para ser “verdaderos profesionales” y cumplir cabalmente con su tarea democrática era imperativo esforzarse por transformar estas oligarquías en élites modernas. La tarea en cuestión, para estos profesionales, era, por un lado, “modernizar y democratizar” las relaciones laborales/sociales, y por el otro, masculinizar a las oligarquías para que se integraran a la nación y pertenecieran a “una democracia del siglo xx”. Era necesario “enraizarse” en la situación social de las oligarquías para entenderlos “desde adentro”, en su mismo ambiente cultural y en sus creencias éticas y morales (Informes de visitas profesionales a lugares de trabajo [1961-1963], IFIAR). Era preciso entender sus “universos de clase [...sus] códigos morales, [sus] experiencias de clase, [sus] cuestiones familiares” y así transformar los sentimientos que caracterizaban a esas oligarquías para que llegaran a ser “unas élites modernas y entregadas a la nación” (Informes de trabajadoras sociales que participan en las actividades profesionales [1961-1965], IFIAR).

A muchos, estas nuevas formas de relacionarse con la sociedad los llevaron a un proceso de concientización y redefinición de sus identidades como representantes del Estado, pues a pesar de sus esfuerzos diarios, sentían que no podían ni educar

ni guiar y mucho menos preparar a los “recalcitrantes grupos oligárquicos”. Una lectura detallada de sus reportes de trabajo, de sus diarios profesionales, y de algunas cartas de renuncia sugieren que muchos de estos profesionales estaban ansiosos y preocupados precisamente porque la tarea democrática que debían cumplir no los llevaba a vivir en una armonía social, como lo promulgaban los discursos de la Alianza para el Progreso y los programas sociales del Frente Nacional, sino más bien a una evidente lucha de clases entre ellos y las oligarquías. Su constante lucha por desempeñar una obligación profesional, la eterna frustración al no poder cumplirla, y una duda diaria de lo que deberían hacer en tales circunstancias llevó a muchos profesionales a pensar críticamente el papel que debían desempeñar como representantes del Estado en una sociedad cambiante.

Fueron estas relaciones con los miembros de las oligarquías las que simultáneamente permitieron que esos mismos profesionales empezaran a radicalizarse *como parte* —y no en contra como usualmente asumimos— de las prácticas del orden estatal. A partir de la segunda mitad de los años sesenta, empezaron a imaginar otra forma de orden estatal. En este proceso, consolidaron nuevas nociones, visiones y prácticas de lo que podría significar vivir en lo que ellos definían como una verdadera democracia y con un Estado propiamente representativo: pidieron cambios curriculares en las universidades públicas y privadas; exigieron una ampliación del acceso a la educación y a la salud para vastos sectores de la población; repensaron formas alternativas de la representación de la nación; buscaron una distribución más equitativa del ingreso nacional; y consolidaron sindicatos profesionales como trabajadores estatales para reclamar mejoras salariales, entre mucho otros proyectos. Es más: para finales de los años sesenta, estos profesionales jugaron un papel muy importante en la desarticulación de la legitimidad política del Frente Nacional. Y quizá por esto forjarían, durante los años setenta, un proyecto de clase que propondría ya no educar la oligarquía, como se pedía en los programas del Frente Nacional y la Alianza

para el Progreso, sino, consecuencia de un encuentro íntimo con la Nueva Izquierda, destruirla. Otros tantos se imaginarían a sí mismos como profesionales/educadores revolucionarios y pertenecientes a un Estado paralelo y alternativo para así lograr la educación de las clases trabajadoras en las cuestiones de la revolución.

### CONCLUSIONES

Termino este trabajo con dos propuestas para futuras investigaciones sobre la formación del Estado colombiano. En primer lugar, lo que he presentado aquí sugiere que las dinámicas de posición jerárquica relacional —relaciones dentro del Estado y las transacciones entre el Estado y sociedad— legitimaron que ciertos actores sociales se identificaran como miembros de una clase media y representantes de un orden estatal que se pensaba democrático. Es por medio de este proceso que muchos de esos profesionales de clase media, quienes fueron meticulosamente escogidos y educados para representar al Estado durante el periodo del Frente Nacional, terminaron siendo, luego de su radicalización política, excluidos como los *enemigos* de ese mismo orden estatal. Esta jerarquización relacional nos invita a pensar más detenidamente el proceso histórico de la formación del Estado colombiano y las categorías que utilizamos para entender este proceso. Existe la tendencia de asumir que, como lo dice Emirbayer, la sociedad está compuesta de grupos sociales que aparecen como sustancias autónomas listas para entrar en una relación determinada con otros grupos sociales. Es precisamente esa *obviedad* de la lucha entre grupos sociales que la sociología relacional nos permite cuestionar, pues, como he tratado de mostrar brevemente en este texto, los grupos sociales se transforman como resultado de un sinnúmero de transacciones. En este sentido, y ésta es la segunda propuesta, es importante recalcar que deberíamos concentrar nuestros

esfuerzos en estudios etnográficos para descifrar las relaciones jerárquicas —heterogéneas y contingentes— que definen las prácticas estatales en diferentes momentos históricos. Esto no sugiere que el estudio del Estado deba hacerse de manera aislada. Mucho menos significa asumir que los elementos de esta relación deban estudiarse como entes homogéneos o unificados que entran en negociación y como tal deban estar en orillas opuestas. Por el contrario, como lo muestran varios capítulos de este volumen, y cómo he querido demostrar en este texto, lo que debemos descifrar es el proceso *mediante* el cual diferentes relaciones entre Estado y sociedad naturalizan una visión del Estado representada en términos de clase y género.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archila, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ayala, César (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: los orígenes de la Alianza Nacional Popular, ANAPO: Colombia, 1953-1964*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Ciencias Humanas-Departamento de Historia.
- Besse, Susan (1996). *Restructuring Patriarchy: The Modernization of Gender Inequality in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bliss, Katherine (2001). *Compromised Positions: Prostitution, Public Health and Gender Politics in Revolutionary Mexico*. State College: Pennsylvania State University.
- Bourdieu, P., y L.J.D. Wacquant (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Caballero, Argáez C., Buitrago M. Pachon y Carbó E. Posada (2012). *Cincuenta años del regreso a la democracia: Nuevas*

- miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes. 2014.
- Ekbladh, David (2010). *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Emirbayer, M. (2009). "Manifiesto en pro de una sociología relacional." *Revista en Ciencias Sociales* (0)4: 285-329.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Fals Borda, Orlando (1961). *Campesinos de los Andes; estudio sociológico de Saucío*. Bogotá: Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (1960). *Soluciones sociales para los problemas del odio y la violencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Ciencias Económicas-Departamento de Sociología.
- Ferguson, James (1994). *The Anti-politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Field, Thomas C. (2014). *From Development to Dictatorship: Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality*. Nueva York: Pantheon Books.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2007). *Lo que el viento se llevó: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- Guzmán, G., Orlando Fals Borda y Umaña Luna (1963). *La violencia en Colombia. Estudios de un proceso social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Hartlyn, Jonathan (1993). *La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: CEI/Uniandes/Tercer Mundo Editores.
- Helg, Aline (1989). "La educación en Colombia, 1958-1990." En Álvaro Tirado Mejía (ed.). *Nueva Historia de Colombia* (v. 4, pp. 135-158). Bogotá: Planeta.

- \_\_\_\_\_ (1987). *La educación en Colombia, 1918-1957: una historia social, económica y política*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Henderson, James D. (2001). *Modernization in Colombia. The Laureano Gómez Years, 1889-1965*. Gainesville: University of Florida Press.
- Jiménez, Michael (1999). "The Elision of the Middle Classes and Beyond: History, Politics, and Development Studies in Latin America's 'Short Twentieth Century'." En Jeremy Adelman. *Colonial Legacies: The Problem of Persistence in Latin American History* (pp. 207-228). Nueva York: Routledge,
- Joseph, Gilbert, y Daniel Nugent (eds.) (1994). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Karl, Robert (2009). *State Formation, Violence, and Cold War in Colombia, 1957-1966* (tesis doctoral). Cambridge: Harvard University.
- Klubock, Thomas Miller (1998), *Contested Communities: Class, Gender, and Politics in Chile's El Teniente Copper Mine, 1904-1951*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Lawrence, R. Samuel (2014). *The American Middle Class: A Cultural History*. Nueva York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- López, A. Ricardo. *Makers of Democracy: The Transnational Formation of the Middle Class in Colombia, 1958-1982*, manuscrito.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Conscripts of Democracy: The Formation of a Professional Middle Class in Bogotá During the 1950." En Ricardo A. López y Barbara Weinstein (eds.). *The Making of the Middle Class* (pp. 161-195). Durham: Duke University Press.
- Offner, Amy (2012). *Anti-Poverty Programs, Social Conflict, and Economic Thought in Colombia and the United States, 1948-1980*. Nueva York: Columbia University.
- Palacios, Marco (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosemblatt, K.A. (2000). *Gendered Compromises: Political Cultures & the State in Chile, 1920-1950*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Sáenz Obregón, Javier, Óscar Saldarriaga, y Armando Ospina (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Bogotá: Colciencias.
- Stepan, Nancy (1991). *The Hour of Eugenics: Race, Gender and Nation in Latin America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stoler, Ann Laura (2009). *Along the Archival Grain: Epistemic Anxieties and Colonial Common Sense*. Princeton: Princeton University Press.
- Taffet, Jeffrey F. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Tinsman, Heidi (2002). *Partners in Conflict: The Politics of Gender, Sexuality, and Labor in the Chilean Agrarian Reform, 1950-1973*. Durham: Duke University Press.
- Vaughan, Mary K. (2001). *La política cultural en la Revolución: maestros, campesinos y escuelas en México, 1930-1940*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weinstein, Barbara (1995). *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the Reworking of the Working Class, 1920-1964*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

## ARCHIVOS

**Archivo de la Presidencia, Bogotá, Colombia (AP)**

- Carta pública de Alberto Lleras Camargo a los profesionales de Colombia, Despacho Señor Presidente, Comité de Relaciones Labores, febrero, 15, 1959. Intercambio epistolar entre Alberto Lleras Camargo, J.L. Lebet y Orlando Fals Borda, Despacho Señor Presidente, Comité de Relaciones Labores, 1958-1960.
- Samper, Rafael, y Gabriel Kaplan, un plan para la integración del sector público y privado en un programa del desarrollo de la comunidad destinado al mejoramiento socio-económico de las veredas y los barrios de Colombia, 1-7, Despacho Señor Presidente, 1959, Comercio Exterior.

## Archivo de las Naciones Unidas, Nueva York (ANU)

Carta de Seamus Gaffney a Bruno Leuschner, 17 de junio de 1957, Technical Assistance Mission to Colombia, UNA, TE 322/1col S0175-0310-06.

## Archivo del Instituto de Crédito Territorial, Bogotá (AICT)

Cartas de recomendación y evaluaciones de trabajo de Juan Granados (1956-1951) (f58). Folder: selección de personal/ cartas de recomendación, 8, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.

Cartas de recomendación y evaluaciones de trabajo de Juan Granados (1956-1951) (f58). Folder: selección de personal/ cartas de recomendación, 8, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.

Cartas de recomendación y evaluaciones de trabajo de Juan Granados (1956-1951) (f58). Folder: selección de personal/ cartas de recomendación, 8, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.

Comité de Personal (f67.) 1954-1957, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General, AICT.

Comité de selección de personal/ solicitudes y respuestas, 1957-1959, sección: Políticas de Personal y Adiestramiento, 1958-1960, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.

Comité de selección y evaluación de personal, reportes de solicitudes de trabajo/Gabriel Colmenares (1957-1959), sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.



- Evaluación de solicitud de trabajo de Juan Granados, 1956 (f48) 1955-1957, fólder: Reportes de Selección de Personal, informes y evaluaciones de procesos de selección de personal profesional, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.
- Informes de personal (f23) (1955-1957), sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Secretaría General.
- Informes de personal, evaluación y sugerencias (f111) 1954-1959, sección: Departamento de Personal, serie Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.
- Informes de solicitudes de trabajo/Roberto Bonilla (1957-1959), Comité de Selección y Evaluación de Personal, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.
- Políticas de personal y adiestramiento, 1958-1960, serie: Actas, folder: fondo: Secretaría General, AICT.
- Selección de personal/cartas de recomendación (f43) 1956-1959, sección: Departamento de Personal, serie: Gabinete del Subgerente General, fondo: Subgerencia General.
- Technical conference meeting, 12 de diciembre de 1960 at the call of the office of Community Development of the minister of government, 1960, fondo: Subgerencia General, serie: Gabinete del Subgerente General.

### **Archivo Instituto de Fomento Industrial (AIFI)**

- Informes de material de trabajo en fábricas aledañas a la ciudad de Bogotá (1963-1965), sección: Departamento de Estudios Especiales, fondo: Subgerencia Técnica.
- Informes de visitas profesionales a lugares de trabajo en varias industrias del sector automotriz en Bogotá (1961-1963), sección: Departamento de Estudios Especiales, fondo: Subgerencia Técnica.

Informes de trabajadoras sociales que participan en las actividades profesionales del instituto en materia de industrias en la ciudad de Bogotá (1961-1965), sección: Departamento de Estudios Especiales, fondo: Subgerencia Técnica.

Minutas de encuentros de la Junta Directiva, febrero 15, 1959, 2-3, sección: Gerencia General.

## AUTORES Y AFILIACIONES INSTITUCIONALES

Viviane Brachet-Márquez es profesora-investigadora en El Colegio de México (México).

Marta Domínguez es profesora-investigadora en la Universidad de Antioquia (Colombia).

Marco Estrada Saavedra es profesor-investigador en El Colegio de México (México).

Matilde González-Izás es profesora-investigadora en la Fundación Latino-americana de Ciencias Sociales (Guatemala).

Ricardo López es profesor asociado en Western Washington University (EUA).

Tania Rodríguez Mora es profesora-investigadora en la Universidad de la Ciudad de México (México).

Mónica Uribe Gómez es profesora-investigadora en la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín (Colombia).

*Estado y sociedad en América Latina:  
acercamientos relacionales*

se terminó de imprimir en octubre de 2016,  
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis,  
P.B., col. Santa María la Ribera, 06400,  
Ciudad de México.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación: Gabriela Ek.  
Compuesto en Adobe Garamond Pro e  
ITC Garamond Light de 13, 12, 11, 10, 9 y pts.

Cuidado de edición: Carlos Mapes,  
bajo la supervisión  
de la Dirección de Publicaciones de  
El Colegio de México.

El Estado suele aparecer en el análisis socio-político como una entidad compleja distinguible de otras por características como la territorialidad y el monopolio sobre el uso de la coerción. Sin embargo, si en vez de preguntar qué es el Estado, buscáramos descubrir de qué manera se relaciona con la sociedad e incide en ella, y ésta a su vez en él, tendríamos que reconocer que, lejos de ser una entidad definida por límites claros y reglas de comportamiento estables, es parte de un enjambre de nexos de poder y reciprocidad diversificados y cambiantes que transactivamente definen y modifican las normas institucionales que rigen la relación Estado-sociedad.

Esta perspectiva, llamada *relacional*, permite vincular, en términos teóricos, fenómenos usualmente conceptualizados e investigados en especialidades distintas, como los movimientos sociales, los grupos subalternos, las políticas públicas, la formación histórica del Estado, los partidos políticos y otras. En cada uno de estos ámbitos aparentemente distintos, los actores societales, en sus variadas conformaciones colectivas, se investigan en tanto interlocutores, negociadores y transformadores de las formas estatales de reglamentación y coerción que rigen en un momento dado. De esta manera, puede observarse cómo varía el fenómeno estatal en función de los procesos dinámicos que relacionan Estado y sociedad.

Los trabajos reunidos en este volumen buscan romper con las clásicas formas de conceptualizar al Estado y a la sociedad como entes universalmente identificables sin importar tiempos ni lugares, y como tales intangibles aun cuando interactúan. Para tal fin, se expone ampliamente lo que significa el análisis relacional y se analizan las relaciones Estado-sociedad registradas en distintos ámbitos y países de América Latina.

ISBN: 978-607-628-068-3

