

Alejandro Agudo Sanchiz,
Antonio Carlos de Souza Lima,
Laura Navallo
(Eds.)

**Políticas de
gobierno y
prácticas de poder:**
*estudios de
Antropología del
Estado y de las
instituciones desde
Argentina, Brasil,
Chile y México*

Políticas de gobierno y prácticas de poder:

estudios de Antropología del Estado y de las instituciones desde Argentina, Brasil, Chile y México

FINANCIAMENTO:



REALIZAÇÃO:



PPGA UFF



APOIO:



La preparación de este libro (traducción, revisión y trabajo editorial) fue financiada con recursos del proyecto «Antropología y prácticas de poder en Brasil: formación del Estado, políticas gubernamentales, instituciones y conocimiento científico» (Beca Científicos de Nuestro Estado FAPERJ Proc. n. E-26/202.65 2/2019; Beca de Productividad en Investigación del CNPq - proc. 302978/2019-4) y «Prácticas de poder, elites e instituciones gubernamentales en el Brasil contemporáneo. Antropología histórica de los procesos de formación del Estado en contextos extractivistas ultra(neo)liberales y luchas políticas contrahegemónicas» (Beca Científicos de Nuestro Estado Faperj Proc. n. E-26/200.561/2023) concedida bajo la responsabilidad de Antonio Carlos de Souza Lima, desarrollada en el ámbito del Laboratorio de Investigación Etnicidad, Cultura y Desarrollo/Sector Etnología - Departamento de Antropología-Museo Nacional-UFRJ. Está vinculado a los trabajos del Grupo de Trabajo de Antropología del Estado y de las Instituciones de la Asociación Latinoamericana de Antropología. El libro ha sido sometido a los canales de evaluación correspondientes por el ICSOH-CONICET-UNSA.

CONSELHO EDITORIAL

Ana Lole, Eduardo Granja Coutinho, José Paulo Netto,
Lia Rocha, Manoel Ricardo de Lima, Márcia Leite,
Mauro Iasi e Virgínia Fontes

TRADUÇÃO DOS TEXTOS EM PORTUGUÊS PARA O ESPANHOL

Federico Lavezzo

REVISÃO

Federico Lavezzo
César Zárate

DOI: 10.48073/978656128079

PROJETO E DIAGRAMAÇÃO:

Cumbuca Studio

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

DE ACORDO COM ISBD

Elaborado por Wagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

P769

Políticas de Gobierno y Prácticas de Poder [recurso eletrônico]: Estudios de Antropología del Estado y de las instituciones desde Argentina, Brasil, Chile y México / editado por Alejandro Agudo Sanchiz, Antonio Carlos de Souza Lima, Laura Navallo. - Rio de Janeiro; Salta: Mórula Editorial, ICSOH-CONICET, 2024.

462 p. : il. ; ePUB ; 8 MB.

ISBN: 978-65-6128-079-2 (Ebook)



1. Antropología. 2. Políticas de Gobierno. 3. Prácticas de poder. 4. Brasil. 5. Argentina. 6. México. 7. Chile. I. Sanchiz, Alejandro Agudo. II. Lima, Antonio Carlos de Souza. III. Navallo, Laura. IV. Título.

2024-4622

CDD 301

CDU 572



Rua Teotônio Regadas 26 sala 103
2021_360 _ Lapa _ Rio de Janeiro _ RJ
www.morula.com.br _ contato@morula.com.br
 morulaeditorial  morula_editorial

Sumário

Hacer antropología del Estado desde las instituciones en América Latina. Una introducción a Políticas de Gobierno y Prácticas de Poder	5
<i>Alejandro Agudo Sanchíz</i>	
<i>Antonio Carlos de Souza Lima</i>	
<i>Laura Navallo Coimbra</i>	

DISPOSITIVOS Y ENSAMBLAJES DE PATRONES DE ACCIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN SOCIAL

Sobre gestar y gestionar la desigualdad: puntos de investigación y diálogo	80
<i>Antonio Carlos de Souza Lima</i>	

Gestión de la (in)movilidad y administración del asilo en la frontera México-Estados Unidos Una etnografía de los servicios del activismo pro migrante	104
<i>Alejandro Agudo Sanchíz</i>	

Sujeción burocrática La formación de subjetividades entre aspirantes al servicio público en Brasil	156
<i>Bóris Maia</i>	

LAS ARENAS DE LA PLANIFICACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“Planificación” como expresión de conflictos sociales: de las reformas de base a la razón tecnocrática en Brasil (1961-1967)	180
<i>Sérgio RR Castilho</i>	

Turismo y desterritorialización en el Impenetrable chaqueño (Argentina) 202
Cecilia Quevedo
Carolina Soler
Mariana Giordano

La placenta es un residuo, ¡hay que regularla! Reflexiones antropológicas en torno a las políticas públicas y la normativa sanitaria 229
Bárbara Bustos Barrera

Los Abriles Culturales Salteños. Pro Cultura Salta, política cultural y procesos de formación de Estado 262
Laura Navallo Coimbra

INSTITUCIONES Y BUROCRACIAS TRABAJANDO

Institucionalización de la vejez y grupos de dependencia: un análisis antropológico sobre la retórica institucional de un asilo en la Baixada Fluminense (Río de Janeiro) 295
João Pedro de Oliveira Medeiros

La gestión de la judicialización de la salud en plena “crisis”: resoluciones administrativas y el derecho a la salud en Río de Janeiro 318
Lucas Freire

AGENCIAMIENTOS

Disputas por la identidad: delimitaciones de lo indígena y lo originario a la luz de la Constitución Política de la Ciudad de México 347
Luisa Fernanda Rodríguez Cortés

“Crímenes de odio”: ¿una nueva estrategia para el enfrentamiento del racismo en Brasil? 383
Ana Paula Mendes de Miranda

Hacia una reflexión antropológica de las violencias burocráticas en el agenciamiento forense mexicano 423
Andrea de la Serna Alegre

Anexo 444

Sobre los autores y las autoras 445

Hacer antropología del Estado desde las instituciones en América Latina.

Una introducción a *Políticas de Gobierno y Prácticas de Poder*

Alejandro Agudo Sanchíz

Antonio Carlos de Souza Lima

Laura Navallo Coimbra

DOI: 10.48073/978656128079.0001

El germen de este libro fue un simposio organizado para el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología (ALA), en noviembre de 2020.¹ El congreso hubo de celebrarse de forma “virtual” a causa de la pandemia derivada del Covid-19. Aún a través de pantallas, sin embargo, el simposio nos dio la oportunidad de compartir y actualizar nuestras investigaciones y fortalecer, así, la red de investigadores e investigadoras del Grupo de Trabajo “Antropología del Estado y de las instituciones” de la misma ALA.²

Consecuente con los objetivos generales del Grupo de Trabajo, el simposio propuso partir de distintas reflexiones teóricas y experiencias etnográficas para debatir sobre las políticas de gobierno y prácticas de poder que configuran a las sociedades iberoamericanas contemporáneas. En concreto, nos interesaba confrontar propuestas que indagasen en

1 Simposio *Políticas Gubernamentales y Prácticas de Poder: Conexiones, Márgenes y Dispositivos*, coordinado por Antonio Carlos de Souza Lima, Laura Navallo Coimbra y Alejandro Agudo Sanchíz en el VI Congreso de ALA, Montevideo (Uruguay), 23-28 de noviembre de 2020. Agradecemos a todos y todas las participantes del simposio, los trabajos presentados y las muchas y fructíferas discusiones que tuvieron lugar.

2 Además de los autores de este texto, en la coordinación del Grupo de Trabajo participa Carla Costa Teixeira.

distintos modos de producción de los objetos y sujetos de políticas en diversos ámbitos de intervención, colectividades y poblaciones. En el simposio y en este libro, adoptamos una concepción amplia de *políticas* que abarca planes, esquemas y programas elaborados en agencias y organismos de cooperación internacionales, organizaciones de la sociedad civil y administraciones estatales. Todas estas instituciones proporcionan medios para profundizar empíricamente en los modos en que se conforman sujeciones y subjetividades y se delimitan ámbitos sociales — sexo-genéricos, políticos, culturales o étnico-religiosos— sobre los que se dirigen las acciones administrativas y gubernamentales.

En nuestra definición, entonces, las políticas no son algo que “llega” o se “implementa” sin más con resultados predefinidos. Los efectos reales de las políticas han de ser socialmente producidos mediante complejas tramas de relaciones y conexiones establecidas entre diversos actores (Mosse, 2005a). Esto nos lleva a problematizar las persistentes dicotomías (como política/práctica o Estado/sociedad) y los procesos que conducen a la apariencia de independencia o autonomía, los cuales son posibles, precisamente, a partir de posiciones específicas de dominación o subordinación en relaciones de interdependencia (Eckert, 2016: 244). Esta “teorización de la sociabilidad de la diferencia” recuerda al argumento de Mitchell, para quien “la esencia de la política moderna” es “la producción y reproducción de estas líneas de diferencia”, y las oposiciones binarias sobre las que se construyen tantas teorizaciones “son ellas mismas construidas en parte en esos procesos sociales mundanos que reconocemos y nombramos como el Estado” (2006: 185).³ De forma más general, la supuesta autonomía de “lo político” es “una forma de *representar* las relaciones de poder que oculta sus fundamentos sociales y la manera en que operan en la práctica” (Gledhill, 2000: 12; énfasis original). Contrario a esta dimensión ideológica, un “holismo de procesos históricos” es lo que quizás distinga a la antropología “más que nada de otras ciencias sociales, entre ellas todas las versiones de la teoría de la diferenciación” y sus implícitas jerarquizaciones teleológicas de distintas formas de orden social (Eckert, 2016: 246).

Este enfoque nos lleva a un renovado interés en las instituciones que evita tomarlas como entidades autónomas, coherentes e identificables por

3 Todas las traducciones al español son nuestras.

sus normas públicas y “misiones” oficiales, sus organigramas, sus edificios y sus equipos.⁴ Las instituciones son parte y producto de procesos históricos disputados, en cuyo transcurso algunas normas y prácticas han conseguido prevalecer y *estabilizarse*; y, al hacerlo, tienden a negar su propia contingencia e historicidad. Así pueden entenderse, por ejemplo, los procesos sociopolíticos, intelectuales y cognitivos –incluyendo la imposición de un cierto “conformismo lógico” y moral (Vera, 2014)– marcados por disputas entre actores por establecer jerarquías de procedimientos, valores y reglas, que producen el efecto totalizador de las prácticas identificadas como estatales (Bourdieu, 2012). El reto para las personas practicantes de la etnografía consiste en enfocarse en estos procesos, incluso como participantes directos en ellos, para ver los entornos en que tienen lugar como espacios de producción de significados siempre en disputa, pero que adquieren la apariencia de fijeza y estabilidad que proyecta la temporalidad extendida de las instituciones.

Este no es un reto menor si tenemos en cuenta el hermetismo, la endogamia, el recelo y la opacidad de las relaciones legitimadas por jerarquías que caracterizan, especialmente, a las instituciones u organizaciones sociales encargadas de la gobernanza administrativa, económica, política o de arbitraje legal. Ganar acceso e involucrar a aquellos que tienen “el poder de excluirse a sí mismos del ámbito de lo discutible” (Cooper & Packard, 1997: 5) es uno de los problemas más conocidos de estudiar las comunidades profesionales de la política pública (Mosse, 2005a), los órganos judiciales y legislativos (Mujica, 2011; Crewe, 2021) o, de manera más general, las élites burocráticas, políticas, económicas, militares, religiosas e, incluso, académicas (Abbink & Salverda, 2013).⁵ La historicidad propia de cada uno de esos segmentos sociales trae matices a la investigación antropológica que, cuando se basa

4 Este párrafo está en parte inspirado en la convocatoria de ponencias para la mesa redonda *Fazer antropologia a partir das instituições estatais: reflexões etnográficas*, celebrada en el mismo congreso de ALA de noviembre de 2020. La mesa fue concebida por Carla Costa Teixeira y Laura Navallo Coimbra y contó con la coordinación de esta última.

5 Para el caso de Brasil, véase el dossier “O pacto contracivilizador e o entre-lugar das elites brasileiras: as ambíguas relações com o passado, o presente e o porvir”, en *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*, núm. 53 (2021). Disponible: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/issue/view/2578> (acceso 16 de agosto de 2024).

en etnografías sincrónicas que ignoran las consecuencias de los marcos de la coyuntura espacio-temporal sobre las que se desarrollan, corre el riesgo de insertar tales procesos en un cuadro genérico de expansión del biopoder, el “neoliberalismo” o la necropolítica.

No pocos antropólogos y antropólogas superamos los problemas de “acceso” al trabajar como integrantes de las comunidades profesionales objeto de nuestro interés, investigando *sobre* y *desde* el funcionariado de instituciones públicas, órganos de elaboración de políticas (capítulo de Bustos Barrera), equipos de consultoría en programas sociales y voluntarios o trabajadores de organizaciones de la sociedad civil (capítulo de Agudo Sanchíz). No obstante, la posición del etnógrafo como *insider* en estas instituciones y estos ámbitos profesionales también entraña dificultades. Nos arriesgamos, por ejemplo, a quebrar relaciones de confianza y al surgimiento de sentimientos de traición entre los compañeros de trabajo (Mosse, 2006), donde el etnógrafo aparece como un “infiltrado” tras la publicación de los resultados de la investigación —en especial, cuando éstos contradicen los marcos lógicos y las teorías causales de la política. Por otro lado, podemos no lograr la distancia requerida para el análisis crítico, por ejemplo, al quedar totalmente inmersos en los mecanismos institucionales de los que somos parte, pero también por los valores y la posición social o profesional que compartimos con los otros actores institucionales (Agudo Sanchíz, 2022a). Pese a estas dificultades, sin embargo, tal inmersión permite enunciar las “verdades posibles” de cada momento, asumiendo que nunca se produce una imparcialidad absoluta aun cuando el investigador suponga estar apenas respondiendo a las necesidades de la producción académica.

Hace más de medio siglo, Laura Nader (1972) publicó un seminal texto crítico acerca de las suposiciones de la antropología practicada en contextos donde la asimetría de la relación con los investigados era favorable a la exención de los antropólogos. En cambio, Nader propuso el estudio de situaciones etnográficas en las cuales los y las investigadoras estaban inmersas en jerarquías de poder donde ocupaban posiciones de inferioridad. De esta propuesta (practicada a lo largo de su vida académica) extrajo consecuencias no sólo éticas y morales, sino también teóricas, metodológicas y epistemológicas como las que hemos señalado arriba.

Por otra parte, en el plano de la política de la etnografía, Howard S. Becker (1977a; 1977b) nos recordaba que estamos siempre posicionados

de un modo u otro, cuestión que ha estado presente en la disciplina desde hace mucho tiempo (véase Foote-Whyte, 1943) y que, desde la década de 1990, se hizo más apremiante debido al acceso de nuestros interlocutores a los productos de nuestro trabajo; esto repercute en la propia elección de qué y cómo publicar, pues existen implicaciones morales, políticas e incluso judiciales que emergen con vigor en varios contextos (Brettell, 1993). No existen fórmulas dadas, manuales de un “hacer etnográfico (más o menos) participativo”, pues cada investigación trae en sí desafíos que no son reducibles a recetas únicas. Aunque puedan existir situaciones recurrentes y reconozcamos textualmente la diversidad de situaciones enfrentadas en la práctica de la investigación etnográfica, aun cuando lidiamos con etnografías construidas con base en documentos, es importante registrar la dimensión contextual y condicionada de cada situación (Pacheco de Oliveira, 2004). En cualquier caso, más que producir protocolos de acción, es posible aprender de las mediaciones necesarias, debatir experiencias y extraer posturas y disposiciones.⁶

Los siguientes apartados de esta introducción ofrecen una discusión crítica de algunos referentes teóricos empleados en la literatura antropológica sobre el Estado, así como un breve panorama de los estudios de las políticas, las instituciones de poder y la gobernanza en algunos países latinoamericanos. Posteriormente, al presentar los contenidos del libro, incluiremos algunas reflexiones sobre las estrategias desarrolladas por los y las investigadoras en respuesta a los problemas señalados anteriormente. Algunos de los capítulos que componen el volumen abordan la planeación y las políticas públicas como objetos de análisis histórico y antropológico, revelando cómo sus programas y efectos son producidos y legitimados por una diversidad de actores en distintos niveles (capítulos de Quevedo, Soler y Giordano; Castilho; Bustos Barrera; y Souza Lima). Entre esos niveles se encuentra el de los

6 Un ejemplo de esas posibilidades se encuentra en los textos editados por Castilho, Souza Lima y Teixeira (2014), así como en el volumen editado por Escalona Victoria y Zendejas (2022). Para el estudio etnográfico en organizaciones e instituciones, especialmente de élites científico-administrativas, véanse Teixeira & Castilho (2020) y Lobo & Teixeira (2020). Mosse (2006) revela las resistencias a los análisis etnográficos por parte de los profesionales de las políticas públicas y la ayuda internacional para el desarrollo, mientras que Albro *et al.* (2012) proporcionan diversos casos de prácticas y dilemas ético-metodológicos que caracterizan a los y las antropólogas en las comunidades de la seguridad nacional, la inteligencia y el ejército.

proveedores de servicios, trabajadores y burócratas en contacto directo con las personas a quienes atienden. El enfoque etnográfico, tanto en el funcionamiento cotidiano de bienes y servicios como en sus proveedores —funcionarios públicos, trabajadores y voluntarios de organizaciones no gubernamentales (ONG)— caracteriza a muchos de los textos reunidos en esta obra. El interés en las normas y rutinas operativas, los patrones de carrera o los modos de designación revelan cómo los funcionarios públicos son socializados de cara a sus puestos de trabajo, cómo definen su papel en la sociedad y cómo construyen sus relaciones cotidianas con los usuarios de servicios, negociando las demandas a las que han de enfrentarse (véanse, por ejemplo, los capítulos de Maia, Freire y Medeiros). Un último objetivo de este libro es explorar las implicaciones de diversas reformas (administrativas, legales, legislativas), incluyendo los cambios y desafíos basados en arreglos, innovaciones y formas de agenciamiento locales (capítulos de Miranda, Rodríguez Cortés y de la Serna Alegre).

Estos enfoques proporcionan una excelente entrada empírica a las prácticas mundanas mediante las que se configura, sostiene o desestabiliza al “Estado”, permitiéndonos eludir las muy generalizadas y especulativas formas de interpretación que a menudo han caracterizado a este fenómeno. Pensamos, asimismo, en la literatura antropológica sobre varios aspectos de los procesos formadores de Estado, ya sea en el continente europeo (ese cada vez más huidizo “occidente”), ya sea en estudios de África y/o Asia (India en especial). Las singularidades de la formación histórica de los países surgidos de las invasiones, las conquistas y las colonizaciones de las regiones de América y el Caribe no han recibido la misma atención. No es esta la oportunidad para resolver este asunto más ampliamente, porque en cada contexto nacional los estudios sobre políticas gubernamentales tienen genealogías y temporalidades diferentes. Sin embargo, cabe resaltar que las tradiciones de gestión (Souza Lima, 2021) surgidas a partir de las colonizaciones ibéricas conllevan cuestiones peculiares que no han sido debidamente exploradas.

Referentes teóricos de los estudios antropológicos del Estado

Este libro busca contribuir a los debates académicos sobre procesos de construcción del Estado en América Latina, aunque también a las discusiones entre profesionales e integrantes de ONG acerca del papel

del Estado en políticas en áreas como el desarrollo, la migración o el reconocimiento de los derechos e identidades de determinados grupos sociales. Los capítulos reunidos aquí ofrecen estudios a menudo basados en la etnografía y caracterizados por el enfoque antropológico del “Estado en acción” (Jobert & Muller, 1987) o del “Estado trabajando” (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014c).

Respecto de este tipo de abordaje, el diálogo con la literatura internacional es amplio en todos los países donde se realizan nuestras investigaciones. Sin embargo, Pierre Bourdieu y, sobre todo, Michel Foucault aparecen en algunos de los textos aquí presentes y han sido de gran importancia como referencia en muchos de los estudios antropológicos del Estado. Esto resulta paradójico para algunos autores, quienes consideran la sociología de Bourdieu y la filosofía de Foucault poco útiles para la fundamentación empírica del “funcionamiento real de los estados” mediante el examen de las políticas públicas, las burocracias, los funcionarios públicos y los prestadores de servicios (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014b: 53-54; Olivier de Sardan, 2014: 408). Lo cierto es que el empleo de los trabajos de Bourdieu y Foucault ha generado a menudo lecturas distorsionadas y llevado a contradecir lo que ellos nunca dijeron. O, al menos, dijeron en contextos y como parte de proyectos absolutamente distintos de aquellos en que se piensa para criticarlos. Nos parece entonces oportuno clarificar ciertos puntos para que estos autores no se conviertan en una panacea o bien en “hombres de paja”, fuente de burla o descalificación.

El inicio de la trayectoria de Bourdieu estuvo marcado por la antropología (con el estudio de los cabileños de Argelia). Partiendo del estructuralismo de Lévi-Strauss, dio a su propia investigación sobre el conflictivo y dinámico escenario argelino el giro hacia una sociología de la práctica que buscaba, a través de nociones como las del campo, el *habitus*, la violencia simbólica y la *doxa*, articular lo que se había divorciado en su contexto de formación: la investigación empírica (incluso con datos agregados y análisis estadísticos) y el debate teórico. Foucault fue orientado en su doctorado por el físico y filósofo de la ciencia Georges Canguilhem (lo cual redundaría en su *Folie et Dérison: Histoire de la folie à l'âge classique*, 1961), sucesor de Gaston Bachelard en el Institut d'Histoire des Sciences en la Sorbona.⁷ Filósofo de las formas políticas,

7 Hoy llamado Institut d'Histoire et de Philosophie des Sciences et des Techniques.

Foucault tuvo amplios intereses en el campo de las ciencias humanas, desde el punto de vista tanto de la historia de las ideas políticas como de la acción social en varias formas de activismo. No obstante, en ningún momento se propuso ser un historiador *stricto sensu* y mucho menos un científico social, dato que retomaremos más adelante.

Bourdieu se opuso al empleo de categorías totalizantes (el *Estado*, la *Iglesia*, etc.) que asumen la etérea e imprecisa condición de sujetos de los procesos sociales susceptibles de observación, capaces de sujetar el pensamiento analítico al imponer las categorías que constituyen los fenómenos que se pretende analizar y de constituirse, así, en los horizontes reflexivos al nivel dóxico. La obra de Bourdieu fue muchas veces utilizada de modo nominalista (*el campo de la burocracia*, *el campo del desarrollo*), trastocándose el movimiento que yace de modo claro en muchos (pero no todos) de sus textos: el de la descripción densa, fundada en la investigación empírica y confrontada con las teorías que, a pesar de su diversidad, se encuentran en el plano de las teorías del conocimiento de lo social. En Bourdieu, la perspectiva etnográfica –en la cual la experiencia de campo debe guiarse por la objetivación participante (Bourdieu, 2003)–, presente en el análisis de documentos, de imágenes, etc., no se confunde con el supuesto “método” (Peirano, 2014), sino que puede sumarse a la sociología fundada en datos empíricos por medio del tratamiento estadístico. Confrontadas las teorías y permitiendo construir otras tantas propuestas teóricas específicas en el curso de los análisis empíricos, aquéllas no se dividen en “marcos teóricos” y “datos empíricos”: la construcción del objeto involucra una ruptura con las prenociones y el sentido común (intelectual inclusive) y la rigurosa vigilancia epistemológica, ampliamente apoyada en las ideas de (entre otros) Gaston Bachelard (Bourdieu, Chamboredon & Passeron, 1968).

La sociología de Bourdieu es pródiga en ejemplos tan desconcertantes cuanto iluminadores, como el del análisis de las casas de alta costura en Francia como parte de una posible teoría de la magia. En el análisis del “campo de la alta costura” se muestra hasta qué punto la dimensión económica se recubre por las formas sociales de la distinción, colindante con el arte, por lo que es parte de los dispositivos productores de desigualdad social aunque vengan iluminados por el aura de la trascendencia y la belleza (Bourdieu & Delsault, 1975).

En el terreno de lo que nos interesa en especial, Bourdieu aborda, sumergiéndose profundamente en la historiografía, la socio-génesis de cómo la reproducción del poder basada en cuadros familiares pasaría al dominio de la institución escolar (Bourdieu, 1998). Con ello revela –con importantes implicaciones para América Latina– las tensiones entre ideologías de consanguinidad y afinidad, en última instancia la herencia, y aquellas cuya base es el mérito y la competencia, una supuesta oposición que surge con frecuencia recombinada en el plano de la realidad social (Bourdieu, 1997). También analizó la verdadera transustanciación fundante de la representación y la delegación políticas (Bourdieu, 2001) y la génesis social del campo burocrático (Bourdieu, 1993).

En la más reciente publicación de su curso sobre el Estado, Bourdieu (2012) demostró que, al contrario de lo que muchos de sus devotos en los países latinoamericanos predicaban como una “sociología enfocada en la práctica”, sí estaba preocupado por enfrentar analíticamente al *Estado* y su capacidad de capturar las reflexiones sobre los procesos de ese fenómeno constituyente. Lo hizo en un doble movimiento: 1) a partir de la inmersión en la historiografía para profundizar su visión socio-genética; y 2) mediante la investigación empírica contemporánea. En este doble movimiento, la dimensión simbólica guarda una importancia singular por la posibilidad de que la elaboración moral se decante en el meta-capital en el que localiza la especificidad de los fenómenos estatales.

Si la producción y las nociones de Pierre Bourdieu fueron tomadas de forma nominalista, la obra de Michel Foucault parece haber sido aún peor absorbida por la producción antropológica enfocada en el Estado, en las políticas públicas, en las instituciones y organizaciones, o en la ideología neoliberal, ya sea por sus seguidores o también por sus (supuestos) críticos y detractores –en América Latina y en otras partes. Aquí sólo detallaremos algunas apropiaciones, ya que en numerosos campos de investigación en ciencias sociales otros aspectos de la obra foucaultiana han sido fuente de reflexión, adhesión, rechazo o, lo que sería más razonable suponer, de inspiración en la deconstrucción de los universos mentales de los investigadores.

Foucault parte de una perspectiva agonística donde el horizonte de la guerra está dado como encuadre posible de los ejercicios de poder, por él entendidos no como sustancia o cualidad, sino como relaciones de fuerzas que se constituyen en acción sobre acciones, en una perspectiva próxima a las

de Friederich Nietzsche y Karl Marx, excediendo y suplantando la violencia física enfocada en los cuerpos. No hay en Foucault ni una teoría general del poder ni una sociología (o antropología, o historiografía) aplicable a relaciones concretas, y tampoco a tipos ideales en el sentido de Max Weber, pese a la proximidad aparente entre ciertos análisis de estos dos autores.⁸

En la filosofía histórica de las formas políticas de Michel Foucault, preocupada por las formas de establecimiento de verdad o, mejor, por los procesos de *veridicción*, dos “proyectos” ocuparon su labor. Uno es el que él mismo llama la arqueología del saber, es decir, la forma de recuperar históricamente los procedimientos de enunciación de saberes que se constituyeron como dominantes, y que corresponde a la mayoría de las obras publicadas en vida del autor, con *Les mots et les choses* (1966) como texto indispensable. El segundo proyecto identificado por el propio autor, el de la analítica del poder, tiene como base lo que llama el método genealógico o, tal como fue conocida, la idea de una genealogía del poder. Los textos clave de este segundo proyecto son *Surveiller et punir* (1975) y el primer volumen de la *Histoire de la sexualité* (1976), enfocado en el dispositivo saber-poder del sexo.

El esbozo de un tercer proyecto, centrado en una filosofía de las formas de subjetivación, contenido en parte en los dos “proyectos” anteriores pero en parte también independiente, figura en los volúmenes restantes de *Histoire de la sexualité*, con *L'usage des plaisirs* (1984) y *Le souci de soi* (1984) publicados en el año de la muerte del autor y *Les Aveux de la chair* (2018) publicado de forma póstuma. Salvo diversas entrevistas y pequeños textos, toda la producción foucaultiana sobre cuestiones de soberanía (muy presente en *Surveiller et Punir*), pastorado, disciplina, biopoder, gobierno y Estado –insistimos, desde la preocupación con las formas políticas bajo la mirada de la filosofía– debe verse de forma distinta a los textos efectivamente publicados por elección y decisión del autor. Este punto es de importancia no menor, conocidos el perfeccionismo y cuidado de Foucault incluso en sus clases en el Collège de France, todas previamente escritas aunque alteradas en el curso de la exposición oral.

8 No es poco probable que, descartando sus respectivos proyectos intelectuales, se “acuse” tanto a Foucault como a Weber (igualmente sometido a lecturas distorsionadas, transformado en emblema o fuente de conceptos jamás pensados para la utilización directa) de encerrar a los actores sociales en una especie de callejón sin salida de la dominación.

El mencionado método genealógico, y la síntesis del proyecto que se desdobló en diferentes cursos, hoy todos publicados, figura efectivamente en *Il faut défendre la société* (1997) bajo la supervisión de los herederos del autor, aunque anteriormente fue publicado en español por las Ediciones de La Piqueta (Foucault, 1992). En este libro, Foucault describe los procedimientos metodológicos mediante los que exhuma discursos que, como demuestra, cedieron ante la centralización de la realeza y el ascenso burgués, ya que estaban ligados a la primera camada de la nobleza que perdía espacio en la vida política. Particularmente, el discurso de la “guerra de razas” le sirve para oponerse al pensamiento dominante en la filosofía política –el iusnaturalismo contractualista–, fundamento en sí de la ciencia política y de la reflexión de una determinada antropología del poder, trayendo la guerra como horizonte de la reflexión filosófica sobre las formas políticas. Foucault sustenta así la inversión de la formulación de Carl von Clausewitz de que la guerra es la continuación de la política por otros medios, donde sería más bien la política la continuación de la guerra abierta.

Del léxico y del pensamiento militares, derivados de varias vertientes, el autor extrae elementos para una analítica del poder. Si pensamos en la socio-génesis del Estado burgués y de los fascismos que desembocarían en la Segunda Guerra Mundial, y si adoptamos el punto de vista de las sociedades surgidas de las invasiones de los Estados europeos, tal perspectiva permite formular hipótesis interesantes sobre numerosas cuestiones. Se trata de una intuición que ha demostrado ser proficua, en especial respecto de la ascensión de movimientos neofascistas en varias partes del mundo. Y es cierto que las élites criollas latinoamericanas importaron, sobre la base histórica de relaciones coloniales, serviles y/o esclavistas, ideas liberales europeas cuyos principios fueron puestos en cuestión por Foucault en cursos publicados post mortem más que en monografías acabadas.

Tomar aspectos de la producción de Foucault como fuente de inspiración para formular cuestiones sobre procesos sociales mediadas por la etnografía, apoyándose en la producción sociológica, es muy diferente de encontrar respuestas sin que hayan sido evaluadas bajo la luz de la investigación empírica, ya sea para corroborarlas o para descartarlas. Esto, sin embargo, es lo que se ha hecho demasiado a menudo. Ya sea por quienes concuerdan o por quienes difieren de Foucault en sus investigaciones en América Latina, África y Asia, el empleo de este autor ha estado en gran medida despojado de las referencias históricas y la

información sobre las condiciones de producción de sus textos, así como de sus intereses analíticos específicos. Como resultado, su trabajo acaba siendo desplazado de su nicho y convertido inadvertidamente en “teoría sociológica” a ser aplaudida o criticada, lo que no era ni se proponía ser.

Estas cuestiones pueden ilustrarse mediante cierta “antropología del Estado” desarrollada desde fines del siglo XX (véanse, por ejemplo, Ferguson & Gupta, 2002; Das & Poole, 2004; Gupta, 2012), cuyo principal referente teórico es, precisamente, Foucault y sus conceptos de gubernamentalidad y biopoder, aunque también Gramsci y su noción de hegemonía y, en ocasiones, el trabajo de Agamben sobre la *excepción*; esto es, “autores que estaban menos interesados en el estado como un conjunto de actores, instituciones y prácticas concretas, por muy poco articulado que esté, y más en amplios procesos macro-históricos con un claro enfoque en Europa” (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014b: 53).

Una de las implicaciones de las privilegiadas referencias a la filosofía política en la mencionada literatura antropológica es que, si bien resulta menos dependiente de los modelos construidos sobre el trabajo de Weber, tiende a reducir al Estado a sus prácticas biopolíticas, regulatorias y disciplinarias, ignorando otras funciones como la provisión de bienes y servicios (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014b: 53). Asimismo, la preferencia de esa literatura por los “márgenes” y “proximidades” del Estado (Das y Poole, 2004; Bellagamba y Klute, 2008) tiene el mérito de demostrar el carácter inestable y contestado de los límites del Estado, pero, llevada al extremo, corre el riesgo de dejar a la noción del “Estado” sin sentido al subsumir bajo ella a todos los actores y fuerzas políticas —¿por qué no, entonces, sustituir a la “antropología del Estado” por una antropología de los procesos de gobierno en general? (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014b: 52). Un enfoque de esta naturaleza no resulta entonces tan útil para quienes se interesan en los aparatos estatales y sus actores, sus prácticas y sus perspectivas *emic*.

Aun así, ha de reconocerse que, influida también por la variante de Philip Abrams (1988 [1977]) del giro cultural en sociología, parte de la antropología del Estado desarrollada desde la década de 1990 ha buscado hacer empíricamente operativa la distinción entre prácticas estatales y la “idea del Estado”. Algunos trabajos se han enfocado en las prácticas cotidianas (por ejemplo, de las burocracias y sus clientes) y las representaciones públicas de la estatalidad como modos mediante

los que se produce, o contesta, la apariencia del Estado como entidad situada sobre, contra o más allá de la sociedad en el contexto de concretos encuentros sociales (Gupta, 1995; Hansen & Stepputat, 2001; Ferguson & Gupta, 2002). Estas perspectivas sobre la constitución cultural de los estados revelan la diversidad cualitativa de formas estatales posibles, ya que incluso “los estados estructuralmente similares pueden... diferir profundamente entre sí en términos de los significados que tienen para sus poblaciones” (Sharma & Gupta, 2006: 11).

Este enfoque es valioso, pues las interpretaciones específicas de la estatalidad pueden depender de experiencias históricas particulares. La dimensión *cognitiva* del Estado contribuye a otras dimensiones y niveles que influyen en imaginarios tanto populares como teóricos, incluyendo el ideal weberiano de una estructura política unificada (Agudo Sanchíz, 2020). No obstante, un enfoque exclusivo en el Estado “representado” puede no escapar totalmente a este modelo, concentrándose simplemente en cómo su concomitante *idea* se difunde a través del tejido social.

La cuestión fundamental sigue siendo: ¿qué es la “cultura” en este contexto? Este problema puede no resolverse subsumiendo las “representaciones” y “prácticas cotidianas” bajo la categoría de la cultura, o trasladando el problema de su definición a la categoría del “significado” (Bierschenk, 2009). En algunos trabajos centrados en la idea de Estado, a la cultura se le permite valerse por sí misma como una “variable independiente” (Chabal & Daloz, 2006: 69) o, según critica Greenhouse (2012: 165), como “algo que explica, pero permanece fundamentalmente abstraído del tiempo, el espacio, los intereses y las relaciones sociales”. Siempre dependiente de particulares espacios y momentos históricos, la cultura, al menos en parte, es cómo *se viven* o experimentan el poder y la desigualdad. Así, podemos usar el término para denotar las ideas mediante las que se justifica o contesta la desigualdad, siempre y cuando entendamos que tales ideas están incorporadas en las actividades prácticas y relaciones sociales que producen desigualdad (Crehan, 2002: 2, 174ss.). Esta noción permite un enfoque etnográfico sobre la diversidad cultural de las formas políticas, incluyendo “la cuestión de cómo participa la gente en la reforma del poder estatal (en sus propias mentes o en las calles)” (Greenhouse, 2012: 168).

Una perspectiva empíricamente orientada sobre cómo la gente comparte el poder y el acceso a recursos, además de participar en la

legitimación y las representaciones, es esencial para examinar cómo “el Estado” surge —o no— de las prácticas de los actores en lugar de tener una realidad propia. Inspirados también por la crítica de Abrams (1988 [1977]) a las teorías neomarxistas del Estado, Migdal y Schlichte (2005: 14-19) han reformulado las distinciones entre los enfoques escépticos, idealistas y empíricos del Estado en términos de la diferencia entre, por un lado, “una idea del Estado” homogeneizadora —coproducida y “compartida por perspectivas normativas opuestas, estatistas y anti-estatistas”— y, por otro lado, las heterogéneas “prácticas del Estado” que pueden reforzar o debilitar dicha imagen estatal (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014a: 14-15). Esta distinción puede emplearse, entonces, para reorientar la atención desde el Estado como unidad de análisis hacia las prácticas mediante las que “se hace —y deshace— el Estado”, vinculadas con instituciones públicas y privadas, burocracias y prestación de servicios (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014a: 15).

Volvemos así, en cierto modo, al argumento sobre la relacionalidad de la diferencia que mencionamos en el apartado anterior. Puesto que el Estado puede verse como resultado de condensaciones históricas y geográficamente específicas de intereses conflictivos en complejos campos políticos, el enfoque analítico ha de dirigirse a las estructuras de poder entrecruzadas y al “enmarañamiento de lógicas sociales” revelados por la antropología contemporánea de las organizaciones, la política pública y los programas de desarrollo (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014b: 48).

Antropología, Estado, políticas públicas y burocracias estatales en Latinoamérica

Antes de que las políticas públicas fuesen aclamadas como un “nuevo campo de estudio para la antropología” (Shore & Wright, 1997), la relación entre antropología, programas de desarrollo y políticas públicas había sido estrecha a lo largo del siglo XX. México ofrece numerosos ejemplos de dicha relación, entre los que se encuentran el proyecto para la población del valle de Teotihuacán dirigido por el antropólogo Manuel Gamio entre 1917 y 1922 (Gamio, 1979 [1922]); los esfuerzos antropológicos y arqueológicos de la Secretaría de Educación Pública durante las décadas de 1920 y 1930; y la participación de muchos antropólogos en los proyectos de desarrollo industrial impulsados por el presidente Miguel

Alemania entre 1946 y 1952, así como en la concepción y el empleo de las políticas indigenistas (Lagarde, 1979; Oehmichen, 1999).

Este último ejemplo reveló la trascendencia política del papel de los antropólogos como voceros privilegiados de las necesidades concernientes a las poblaciones indígenas. Durante el periodo nacionalista posterior a la revolución de 1910-1920, el indigenismo se convirtió en la principal expresión política de la antropología mexicana. Vinculado orgánicamente a la ideología oficial, el conocimiento antropológico fue considerado un instrumento clave en la solución del llamado “problema indígena” —esto es, la “heterogeneidad cultural” del país—, siendo empleado para asistir en el diseño y la instrumentación de programas de educación y desarrollo económico dirigidos a las poblaciones originarias (Calderón, 2002).

Las primeras críticas a este programa de “asimilacionismo” y “homogeneización cultural” provinieron de una nueva generación de antropólogos surgida del movimiento estudiantil de 1968 (Warman et al., 1970), la cual se dividió pronto en dos tendencias contrastantes. Contra la ideología del *mestizaje*, algunos rechazaron la visión de los pueblos indígenas como fuente de atraso, celebrando su activa “resistencia cultural” como algo que debía promoverse en aras de una sociedad más justa (Bonfil Batalla, 2019 [1987]).⁹ En cambio, otros críticos minimizaron cuestiones de diferencia cultural e identidad indígena, alentando debates entre distintas perspectivas marxistas sobre la relación entre el sector agrario y el urbano-industrial, en particular la capacidad de la economía campesina para adaptarse a la modernización capitalista (Warman, 1976; Hewitt de Alcántara, 1978; Margulis, 1979; véase también Palerm, 2008 [1980]: 197-327). Para los académicos y activistas de esta segunda vertiente —quienes terminaron a menudo incorporados en la política institucional, en los programas de desarrollo del periodo “neoliberal” o en la burocracia creada para gestionar la cancelación de la reforma agraria durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994)—, los problemas específicos de las comunidades indígenas habrían de resolverse mediante reformas dirigidas a los problemas del conjunto de la sociedad mexicana,

9 El nacionalismo posrevolucionario perpetuó la idea de progreso como distanciamiento de la pobreza del mundo rural, lo cual había reflejado las aspiraciones de los reformadores liberales del siglo XIX, procedentes a menudo de las clases medias urbanas del México provincial (Lomnitz-Adler, 1992: 278-279).

especialmente la pobreza, la desigualdad y el autoritarismo del decrepito régimen posrevolucionario.

Fruto de la sustitución de la “des-indianización” por la “des-campesinización” en las preocupaciones de la generación posterior al viejo indigenismo oficial, se desarrolló un (relativamente tardío) interés en lo urbano en la antropología mexicana, la cual prestó particular atención a la migración del campo a la ciudad (Arizpe, 1975; 1978) y la supervivencia y reproducción de grupos domésticos marginados, con un enfoque en cuestiones de clase y género (Lomnitz, 1975; González de la Rocha, 1986; 1988).

De los intereses temáticos anteriores, y de la preocupación general por cuestiones prácticas de bienestar social, se mantuvo un interés por las políticas públicas por parte de una antropología mexicana ya liberada de sus pasados servicios al proyecto de construcción e identidad nacionales. No pocos trabajos surgen de la participación de antropólogos y antropólogas en consultorías, especialmente en investigaciones destinadas a las evaluaciones cualitativas de programas de “desarrollo” y combate a la pobreza a partir de la década de 1990 (Escobar & González de la Rocha, 2000; Valencia, Gendreau & Tepichín, 2000; González de la Rocha, 2006). Mucha de esta producción está enfocada en los programas de transferencias condicionadas (Hevia, 2011), consecuentes con la disminución del gasto público y su focalización en la “pobreza extrema” tras las crisis de deuda de las décadas de 1980 y 1990, en un contexto de debates académicos acerca del “Estado empequeñecido” y la “gubernamentalidad neoliberal”. Las etnografías de estas políticas sociales supuestamente globalizadas se centran en demostrar sus diversas facetas, lógicas y efectos en diferentes lugares a lo largo del sur global, lo cual ha llevado a antropólogos y antropólogas de países como México y Brasil a colaborar con especialistas en otras áreas geográficas (véase el volumen editado por Olivier de Sardan & Piccoli, 2018). En el caso de México, estas perspectivas vienen acompañadas por el desarrollo de una auto-consciente “antropología de las políticas públicas”, centrada no sólo en los efectos no intencionados de los programas sociales en las comunidades receptoras de las ayudas, sino además en las instituciones y comunidades profesionales de dichos programas (Agudo Sanchíz, 2015).

Sin embargo, la cuestión indígena seguiría figurando entre las preocupaciones centrales de la antropología mexicana, la cual recibió un

nuevo impulso con el movimiento por los derechos y la autonomía de los pueblos originarios y, sobre todo, con el estallido de la rebelión zapatista de 1994 en Chiapas. Desde sus orígenes como levantamiento liderado por una guerrilla influida por maoístas urbanos e integrantes de la Teología de la Liberación (Leyva Solano & Ascencio Franco, 1996), la rebelión evolucionó a un movimiento por la autonomía e identidad indígenas que impulsó un diálogo con amplios sectores de la sociedad mexicana y una alianza con otros movimientos sociales. Estas circunstancias revivieron el debate público acerca del “problema indígena” en México.

A raíz de la rebelión de 1994, fue posible ver la publicación de estudios detallados sobre los orígenes y el contexto de distintas formas de movilización indígena, así como de análisis históricos y etnográficos de las contrastantes respuestas al zapatismo y sus formas precursoras de conflicto y organización en diversas regiones y localidades de Chiapas (Viqueira & Ruz, 1995; Leyva Solano & Ascencio Franco, 1996; Legorreta, 1998; Hernández Castillo, 2001; García de León, 2002; Viqueira, 2002; Vos, 2002; Agudo Sanchíz, 2008; Escalona Victoria, 2008; Estrada Saavedra & Viqueira, 2010). Algunos de estos trabajos dialogaron con estudios anteriores sobre la formación y el funcionamiento del Estado mexicano, los cuales habían demostrado la construcción regional y culturalmente diferenciada de la política del régimen posrevolucionario en distintas partes del país (Lomnitz-Adler, 1992; Rubin, 1996). Una premisa clave fue que, en la muy regionalizada sociedad mexicana, el dominio del Estado moderno había de entenderse “desde abajo” y, por ende, como algo que inevitablemente hubo de negociarse entre las diversas configuraciones de intereses y actores locales que intentaron llevar a cabo sus propios proyectos de construcción estado-nacional (Joseph & Nugent, 1994). Ya entrado el siglo XXI, tras la histórica derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (el cual se había mantenido en el poder desde 1929), surgieron debates adicionales acerca de las transformaciones del Estado mexicano a partir de fenómenos tanto globales (reestructuración neoliberal) como locales y regionales (nuevas formas de relación entre ciertas poblaciones y el Estado-nación) (Maldonado Aranda, 2001).¹⁰

10 El interés del tema en México también queda reflejado en un ensayo de Fernando Escalante (2007), quien asimila diferentes estudios antropológicos y sociológicos para sugerir vías de análisis de las transformaciones del Estado en Latinoamérica.

Los trabajos posteriores sobre antropología del Estado en México dialogan con todos estos estudios y derivan parte de su inspiración de la mencionada literatura en inglés, en especial la dirigida a los “márgenes” y la naturaleza contestada de los límites del Estado, ya sea en regiones donde la presencia de instituciones estatales ha sido irregular o ambigua o en situaciones de violencia, criminalidad, migración y frontera (Maldonado Aranda, 2010; Agudo Sanchíz & Estrada Saavedra, 2011). No obstante, este proyecto se enfrentó a dos retos importantes. El primero de ellos consistió en no perder de vista los dispositivos de poder y las formas de organización social que pueden llegar a hacer efectivas ciertas modalidades de dominación; a partir del distanciamiento crítico frente a la noción del Estado como “maquinaria” coherente y centralizada, el problema consistía en revisar y sustentar empíricamente los análisis “descentrados” del Estado sin caer en sus excesos y perder de vista cómo puede tener lugar de hecho la dominación (Escalona Victoria, 2011).

El segundo desafío fue traer a la superficie aquellas dimensiones estatales que, en muchos estudios, se hallaban en segundo plano. Por ejemplo, el examen de las expectativas creadas por ciertas formas de movilización social hubo de vincularse con estudios sobre la formación del Estado, enfatizando el proceso mediante el cual dichas expectativas se traducen en, y son a su vez estructuradas por, determinadas instituciones jurídicas; asimismo, aquellos autores que trabajaban sobre corrupción, tráfico clandestinos y migración indocumentada hubieron de plantearse cómo las instituciones de la ley crean sus propias contrapartes y zonas de ambigüedad e ilegalidad, así como a percibir la violación de la ley como uno de los efectos clave de la burocracia estatal (Agudo Sanchíz & Estrada Saavedra, 2014; Agudo Sanchíz, Estrada Saavedra & Braig, 2017).

Estos enfoques empalman con una vía de entrada empírica al examen de “la vida cotidiana del Estado” y las prácticas mundanas mediante a las que se “hace al Estado”, a través de la etnografía de las normas y quehaceres rutinarios de las burocracias, incluyendo aquellas dedicadas a la provisión de servicios. Estos intereses de investigación recuperan, asimismo, la mencionada preocupación por los efectos de las políticas públicas y las formas sociales que éstas adoptan mediante las prácticas de los ciudadanos y sus interacciones con funcionarios, invirtiendo incluso el foco de atención en las discusiones sobre *implementación* de planes y programas: mediante sus innovaciones y arreglos informales en la provisión cotidiana de bienes

y servicios a la población, los “burócratas a nivel de calle” *hacen* las políticas que están encargados de “implementar” (Lipsky, 2010).

Puede mantenerse, sin embargo, que las organizaciones, la administración y los servicios públicos, así como el trabajo de las burocracias, han recibido comparativamente menos atención antropológica en México que en otros países como Brasil. Aunque existen notables excepciones, la visión dominante en la disciplina a menudo consideró este tipo de estudios como algo demasiado contaminado por las teorías de la administración y las relaciones humanas en las organizaciones.¹¹ Los textos recogidos en una antología publicada recientemente en México sobre las burocracias en contacto directo con el público, inspirados por el trabajo de Michael Lipsky (2010), fueron escritos por autores basados en otros países y procedentes de disciplinas como la ciencia política y los estudios sobre administración y políticas públicas (Dussauge Laguna, Cejudo & Pardo, 2018). Otros trabajos recientes sobre las burocracias a nivel de calle y el funcionamiento cotidiano de ciertas instituciones públicas, caracterizados por un importante componente etnográfico, ilustran los cruces entre la antropología, la sociología y los estudios urbanos (Luján Verón, 2023; Leal Martínez, Crossa & Díaz, en prensa).

Más frecuentes en México, sin embargo, han sido los estudios antropológicos que contribuyen a nuestra comprensión de las identidades y experiencias de los policías, así como de la economía moral del trabajo policial y su implicación en la reorganización de la vida social, con un enfoque en el tipo de relación que la policía tiene con ciertos públicos, la influencia de determinados incentivos y presiones políticas en las prácticas de los agentes policiales, o los discursos mediante los que estos justifican sus propias conductas (Azaola, 2006; Azaola & Ruiz Torres, 2009; Suárez de Garay, 2006; Agudo Sanchíz, 2022b). Estos estudios han cobrado un nuevo impulso ante la preocupación por la criminalidad, la inseguridad

11 Véase, sin embargo, el trabajo de Carmen Bueno (2014; 2016) sobre las organizaciones empresariales y su vinculación con circuitos globales de producción e innovación. Respecto del sector público y los ámbitos gubernamentales, cabe notar el importante trabajo de Elena Azaola sobre instituciones penitenciarias y la violencia ejercida contra mujeres, niñas, niños y adolescentes por el sistema de justicia penal en México (Azaola, 1990; 1993; 1996). Véase también el excelente libro *Power, community and the state: The political anthropology of organisation in Mexico* (Nuijten, 2003), escrito sin embargo por una antropóloga holandesa y aún no traducido al español.

y la violencia que no han hecho sino incrementarse en el país durante las dos últimas décadas (véase el capítulo de Andrea de la Serna en este volumen). Al respecto, el interés se ha desplazado a la difuminación de fronteras entre lo público y lo privado con base en investigaciones sobre las complejas interacciones entre el crecimiento de la militarización y el control policial, el paramilitarismo, las actividades ilegales y el dominio ejercido por grupos criminales en diversos ámbitos y regiones (Maldonado Aranda, 2018). En los últimos años se han sucedido esfuerzos, a menudo colectivos e integrados por especialistas en antropología, sociología política, historia y geografía, no limitados a estudios de caso mexicanos, por encontrar los conceptos y estrategias más adecuados para dar cuenta del desbordamiento de límites entre lo legal y lo ilegal, así como de la dialéctica entre des-estatalización y re-estatalización de prácticas de gobernanza y seguridad (Maldonado Aranda, 2021; Zamorano, Capron & Díaz, 2023). Un problema de fondo en las recientes preocupaciones sobre las “soberanías disputadas” es el cuestionamiento del Estado como única modalidad de gobierno o fuente de poder, donde el análisis se dirige a los complejos traslapes e interacciones con otros “órdenes” como el narco-criminal o el constituido por los grupos armados de autodefensa comunitaria (Estrada Saavedra, 2024).

En lo respectivo a México, en suma, el panorama reciente es el de un conjunto heterogéneo de aportes interdisciplinarios que, si bien no suponen necesariamente el surgimiento de un campo científico específico —mucho menos de una teoría unificada—, convergen a menudo en preservar una cierta centralidad del Estado para la explicación de los fenómenos políticos, aunque sin “ontologizarlo” como entidad independiente de fuerzas sociales y políticas más amplias. Los enfoques en la “idea del Estado” y en las dimensiones disciplinarias y regulatorias tienden a sustituirse por el interés en las prácticas mundanas en instituciones y burocracias, mediante estudios que pueden poner al Estado “en pausa” o incluso no tenerlo necesariamente como punto de llegada.

De manera similar a lo sucedido en México con el indigenismo oficial, la relación entre antropología y Estado ha sido constitutiva en el caso de Brasil, pero de una manera bastante distinta de la de otros contextos nacionales. Lejos de la idea de un distanciamiento de la esfera pública, durante la primera mitad del siglo XX la investigación antropológica en Brasil estuvo vinculada con las discusiones relativas a

la construcción nacional (Corrêa, 1988; Peirano, 1981; 1992) en un país de pasado colonial pero, sobre todo, esclavista. De forma relativamente reciente, la antropología estuvo también involucrada en procesos de formación del Estado (Elias, 2006), bajo la égida de la acción gubernamental hacia los pueblos indígenas (Souza Lima, 2018 [1995]) o en acciones gubernamentales como las políticas inmigratorias (Seyferth, 1985; 1996) o los servicios de identificación civil (Carrara, 1985; Cunha, 2002). La disciplina ha estado así aliada a las élites en la formación del régimen republicano y en las más variadas formas en que se presentó el hecho social del mestizaje racial (Souza Lima & Gonçalves Dias, 2020; véase el capítulo de Souza Lima en este volumen).

Un cambio de dirección se iniciaría en la década de 1950, el cual correspondió sobre todo a la implementación de un formato moderno de posgrado en antropología. A fines de la década siguiente, sufriría sin duda el impacto de la dictadura empresarial-militar, cuya inversión en la formación de una tecnocracia terminó sin embargo fomentando el desarrollo de las carreras de posgrado, lo que, con prudencia y limitación, consiguieron también aprovechar las ciencias sociales (Corrêa, 1995; Souza Lima & Gonçalves Dias, 2020). A la expansión de los sistemas universitarios y, sobre todo, de los programas de posgrado se sumaron las percepciones de los efectos nefastos del desarrollismo tanto en contextos urbanos como rurales. Bajo la expansión gubernamental para la región amazónica (Davis, 1977), las cuestiones indígenas cobraron importancia bajo la influencia de la Declaración de Barbados (Chirif, 2021; Pacheco de Oliveira, 2021), dando lugar a una amplia crítica a la dictadura en la que los jóvenes formados en nuevos cursos de posgrado tuvieron notable protagonismo (Souza Lima & Barroso-Hoffman, 2002).

Fue sin embargo el contexto de la redemocratización del país después de 1985, con los procesos electorales de gobiernos democráticamente elegidos a partir de 1990, y los derechos sociales y civiles reconocidos a segmentos culturalmente diferenciados por la Constitución Federal de 1988 —con sus desdoblamientos en demandas por políticas de reconocimiento—, que aceleró las investigaciones de lo que se llamó una *antropología de la política* enfocada en los procesos electorales, en los rituales que constituyen la *performatividad* política estatal y en la violencia en los procesos políticos (Palmeira, Peirano y Leite Lopes, 1998). Proliferó asimismo el estudio de temáticas en torno a las elecciones, el Congreso

Nacional (Teixeira, 1998), la intrincada relación entre congresistas, municipios (sus “bases electorales”), contratistas de las grandes obras de ingeniería y sectores de la administración pública (Bezerra, 1999), las prácticas corruptas (Bezerra, 1995) o los profesionales del “marketing político” (Castilho, 2014).

Otras vertientes de investigación enfatizaron el estudio etnográfico de las acciones gubernamentales (Souza Lima & Castro, 2015), dialogando con la sociología y la ciencia política y, sobre todo, apoyándose en una lectura constructivista y no nominalista de autores clásicos de las ciencias sociales, la filosofía política y la historiografía. Otros estudios aún se ocuparon de los segmentos sociales que habían desempeñado papeles dominantes en el régimen dictatorial en la vida social y política brasileña, como los militares (Castro, 1990, 1995; Leirner, 1997; Castro & Leirner, 2009), la burocracia fiscal (Miranda, 2015) o la relación entre consumidores e instituciones (incluso estatales) en el mercado (Bevilaqua, 2008). A estos enfoques se suman los estudios sobre la mediación de conflictos, las instituciones policiales y el poder judicial, que han sido liderados por Roberto Kant de Lima (2011; 1995, entre otros) y Luis Roberto Cardoso de Oliveira (2011; 2023, entre otros). A ellos se suma una vasta red de investigadores que mantiene un diálogo permanente con equipos de Argentina y México, así como de otros países, que hoy se agrupa en torno al Instituto de Estudios Comparados en Gestión de Conflictos (INCT-InEAC), del programa Institutos Nacionales de Ciencia y Tecnología.¹²

El intenso diálogo entre antropólogos y juristas también ha llevado a la Asociación Brasileña de Antropología (ABA) a invertir en la facilitación de este diálogo a través de iniciativas como cursos y publicaciones (Souza Lima, 2012, entre otros). La ABA también ha propiciado espacios de diálogo y producciones conjuntas con investigadores mexicanos sobre el tema de la violencia (Souza Lima & García-Acosta, 2014).

Tanto el espectro sobre el cual los antropólogos se inclinaron como sus concomitantes propuestas analíticas (Bevilaqua & Leirner, 2000; Miranda, 2005; Souza Lima, en este volumen), sin la perspectiva de constituir un “subcampo” *stricto sensu*, demuestran la riqueza de las investigaciones que se hicieron de forma paralela a muchos otros trabajos,

12 <https://www.ineac.uff.br/index.php>. Acceso 13 septiembre 2024.

ya sea como tesis académicas o como estudios surgidos de procesos de intervención.¹³

Aunque se diferencian por los propios contextos regionales y nacionales, en Argentina las inquietudes en torno al Estado, las prácticas de poder y las instituciones mantienen afinidades analíticas con estudios hechos en Brasil, debido a que muchas investigadoras e investigadores argentinos obtuvieron su formación doctoral en este país y dialogaron con trabajos como los de Palmeira y Heredia (2010), Neiburg (1997) y Souza Lima (1995; 2002; 2012; 2021). Entre los grupos de trabajo surgidos al respecto se encuentran el Equipo de Antropología Política y Jurídica (radicado en la Universidad de Buenos Aires) y el Programa Sujeciones y Subjetividades Contemporáneas. Otra línea de investigación, inscrita como una *antropología de la política*, se vincula con el estudio sobre facciones, partidos políticos y alianzas. También podríamos señalar otro conjunto de investigaciones que retoman *lo político* con respecto a un conjunto mayor de problemas sociales, entre ellos el trabajo, la vivienda, el acceso a la tierra, los movimientos sociales, las reconfiguraciones estatales, la construcción de hegemonía y las formas de movilización, resistencia y organización política por parte de grupos subalternos, así como las maneras en que estos sectores sociales realizan demandas al Estado.¹⁴

Esta revisión, lejos de ser exhaustiva, se encuentra marcada por algunas trayectorias investigativas y deja de lado las antropologías hechas en las universidades de distintas provincias. Con dolor, reproduce la “centralidad” de las instituciones de mayor reconocimiento en Argentina, lo que resulta un indicador de las desigualdades de la producción de conocimiento y las políticas de fomento a la educación e investigación, a pesar de los intentos por reducir las en las últimas décadas. En este sentido, nos sirve retomar la noción desarrollada por Claudia Briones sobre *formaciones nacionales de alteridad* (Briones, 2005), en la medida en que permite considerar que esas distribuciones desiguales también son

13 Teixeira y Souza Lima (2010) ofrecen una revisión de ese fecundo espacio de distribución de estudios antropológicos. Para una lectura amplia de los desafíos presentes y futuros y de los instrumentos con que contamos, véanse Souza Lima & Gonçalves Dias (2021); véanse también Souza Lima, Beltrão, Lobo, Castilho, Lacerda & Osorio (2018); y Teixeira, Lobo & Abreu (2019).

14 En esta línea se inscriben los trabajos de Mabel Grinberg (1997), Virginia Manzano (2007; 2013) y María Inés Fernández Álvarez (2016; 2017).

producto de procesos sociales, históricos y culturales de larga duración y característicos de la conformación de los estados provinciales.

Partiendo entonces de un recorte arbitrario y asumiendo su sesgo, podrían delimitarse temáticas, intereses, líneas y grupos de investigación que abarcan distintas generaciones de investigadoras e investigadores. Desde 1993, el Equipo de Antropología Política, posteriormente denominado Equipo de Antropología Política y Jurídica, ha promovido sus investigaciones a través del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras).¹⁵ Entre los temas abordados por este grupo se encuentran las diferentes formas de violencia de Estado como las debidas a la policía, el sistema judicial, los gobiernos dictatoriales y las modalidades en que aquéllas se encuentran instaladas en las burocracias estatales (Oliveira & Tiscornia, 1990; Tiscornia, 2004; Tiscornia & Pita, 2005; Pita, 2010; Garaño, 2020; Garaño & Concha, 2022; Villalta, 2012; Villalta & Martínez, 2022). Además del interés por conocer las burocracias estatales, se da cuenta de las acciones políticas llevadas a cabo por “movimientos y grupos sociales que demandan derechos y demandan ‘justicia’” (Tiscornia *et al*, 2010: 8; véanse también Pita & Pereyra, 2020). Para esto último reconocen la influencia que tuvieron en sus investigaciones el movimiento y las organizaciones que pusieron en la agenda pública conflictos sociales en clave de violaciones a los derechos humanos.

En 2014, en *Quehaceres* (revista del departamento de Ciencias Antropológicas, FFyL-UBA), el Equipo de Antropología Política y Jurídica reafirma la importancia del trabajo etnográfico para la comprensión del Estado como un conjunto heterogéneo de instituciones históricamente situadas. Uno de los campos temáticos en que el Equipo resume sus propósitos comprende etnografías que reconstruyen el funcionamiento de diversas instituciones estatales durante la dictadura militar, indagando en continuidades y rupturas con el período democrático. Un segundo conjunto de etnografías se relaciona con “las instituciones y formas de actuación policiales, judiciales y administrativas y las formas en que se administran y gestionan los conflictos”, mientras que una tercera

15 <http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/antropolog%C3%ADa-pol%C3%ADtica-y-jur%C3%ADdica>. Acceso 30 de octubre de 2023. Para la presentación del programa de investigación del grupo, véanse Tiscornia, Martínez & Pita (1993).

área de estudio se vincula con la demanda de justicia y las maneras en que los actores emergen debatiendo las tramas burocráticas en las que se encuentran inmersos, y con “el análisis de las acciones del activismo legal y de los derechos humanos, y su capacidad de intervención en la ampliación de derechos” (Tiscornia, Pita & Villalta, 2014: 51).

Un segundo conjunto de intereses por el Estado viene dado por las problemáticas indígenas en la relación/tensión entre la nación y las configuraciones provinciales. Podemos mencionar aquí al Grupo de Estudios en Aborigenidad, Provincias y Nación (GEAPRONA), cuyas investigaciones se centran en las problemáticas específicas de diversos grupos indígenas (Mapuches, Huarpes y Wichi) localizados en provincias como Chubut, Río Negro, Neuquén, Salta y San Juan.¹⁶ El interés se dirige al conocimiento de “las políticas del estado federal y las construcciones hegemónicas en arenas nacionales” que se (re)producen con diferencias en los estados provinciales, con el objetivo de comprender las “formas históricamente específicas de la relación *provincia/nación*” y la relación “*provincia/alteridades* internas”, a partir de las semejanzas entre “producciones culturales y procesos organizativos de *distintos* pueblos indígenas” y “variaciones en la organización de un *mismo* pueblo indígena según las distintas provincias”(Briones,2005:6).¹⁷ Esta línea de investigación muestra una cuestión crucial en torno al estudio del Estado en Argentina: la relación con los estados provinciales, no sólo en el tratamiento de la alteridad, sino en los procesos históricos, económicos, sociales, políticos e identitarios (Briones, 2005: 6-7). Dichas formaciones estatales (provincias/ Estado nacional) fueron posibles mediante un genocidio fundante (Lenton, 2010), o más bien, por el sistemático exterminio y genocidio de la alteridad y la diferencia a lo largo de la historia. Apuntar a los procesos de conformación estatal/provincial en tensión con una geografía simbólica

16 El GEAPRONA tuvo como antecedente al Grupo de Estudios en Legislación Indígena (GELIND, 1997) y algunos de sus miembros formaron parte del Grupo de Estudios en Antropología y Discurso (GEADIS, 1996). Algunos de los integrantes del grupo continúan trabajando en la Sección de Etnología y Etnografía del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA, mientras que otros se encuentran en la Universidad Nacional de Río Negro.

17 Entre los y las autoras que investigan estas temáticas se encuentran Briones, Carrasco, Escolar, Lazzari, Lenton, Obarrio & Siffredi (1999); Briones & Ramos (2016); Delrío (2005); Delrío, Escolar & Lenton (2018); Lázari (2012); Ramos (2010); y Carrasco (2018).

hegemónica nacional, que se sustenta en la fuerza del Estado como idea, como diría Abrams (1988), ha resultado un gran aporte e inspiración para comprender los contextos locales.

En términos de procesos políticos y Estado, podemos identificar otro grupo de investigación centrado en el estudio de los comicios, procesos eleccionarios y partidos políticos (Boivin, Rosato & Balbi, 1998; Rosato & Balbi, 2003; Balbi, 2004, 2007; Balbi & Boivin, 2008). Sus integrantes dialogan con profesores del Museo Nacional/Universidad Federal de Río de Janeiro, donde algunos se formaron o trabajan hoy. El tránsito entre Brasil y Argentina generó que se diera continuidad a una “antropología de”, es decir, sobre una temática particular, en este caso la política institucional. En palabras de Frederic y Soprano, las influencias de “autores, textos y programas de investigación y formación de posgrado de la antropología social del Brasil entre los antropólogos de la Argentina, facilitaron la introducción de una nueva definición programática en la comprensión de las relaciones entre antropología y política” (Frederic & Soprano 2008: 131). En su diagnóstico, los cambios de intereses se debieron a que la política pasara a ser reconocida como objeto de estudio en sí misma, distanciada de un modo de hacer antropología ligada al compromiso militante.

Existe otro conjunto de indagaciones en torno a distintos modos de *hacer Estado*, o a lo que Steinmetz (1999) llama *procesos de formación de Estado*, manifiestas en problematizaciones sobre representaciones y prácticas políticas, tutela y políticas públicas, reglamentaciones jurídicas, normas sociales, prácticas artísticas o celebraciones públicas, las cuales se hacen cuerpo *performativamente* en diversos agentes sociales (Blázquez, 2012a, 2012b; Lugones, 2012; Lugones, Díaz & Tamagnini, 2024; Bruno, 2022; Díaz, 2022; Tagmanini, 2010). Estas investigaciones se preocupan por los modos en que se articulan las sujeciones a normativas y las maneras en que éstas producen subjetividades, y se inscriben en su mayoría en el Programa de Subjetividades y Sujeciones Contemporáneas, codirigido por Gustavo Blázquez y María Gabriela Lugones en el marco del Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Córdoba.¹⁸ Según la hipótesis general del programa, “las performances

18 Las investigaciones también se inscriben en carreras de investigador/a (CIC) y becas de Conicet.

sociales y/o artísticas, en virtud de su carácter repetido y repetible, ‘gestan’ performativamente corporalidades y subjetividades a la vez que ‘gestionan’ modos específicos de sujeción y en este sentido operan como ‘transformances’”; la apuesta del programa es “conformar un observatorio de las intensas transformaciones de los regímenes de verdad, poder y saber y, consecuentemente, en las corporalidades, subjetividades y sujeciones producidas en las últimas décadas en Córdoba”.¹⁹ Este enfoque también comparte intereses analíticos con investigaciones semejantes desarrolladas en otras universidades nacionales (Navallo, 2007; 2010), como el abordaje del Estado y las preocupaciones por las formas de hacer política mediante sus dimensiones festivas y celebratorias. Como resultado de estos intereses, y en referencia a Victor Turner (en conmemoración de los 100 años de su natalicio), se lanzó el libro *Celebrar. Una antropología de la fiesta y la performance*, publicado por la editorial de la Universidad Nacional de Córdoba (Blázquez & Lugones, 2020).

El conjunto de investigaciones descritas encuentra un espacio de diálogo e intercambio en mesas y grupos de trabajo como los de la Asociación Latinoamericana de Antropología, la Reunión de Antropología del Mercosur, el Congreso Argentino de Antropología Social, la Asociación Brasileña de Antropología o la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas. Los trabajos resultantes observan, describen y explican los modos en que se hace Estado y política a través de prácticas que no siempre son reconocidas ni identificadas como propiamente políticas o estatales. Sin embargo, sus contribuciones son fundamentales para comprender los procesos históricos sociales y locales en la Argentina contemporánea.

En suma, el enfrentamiento de los procesos sociales concretos en juego en las variadas coyunturas históricas recientes, así como la amplia inserción de antropólogos y antropólogas en la esfera pública en países como México, Brasil y Argentina, muestra la importancia y extrema actualidad de las diversas líneas de investigación en torno al Estado, sus políticas y las instituciones de gobierno (Souza Lima & Facina, 2019). Al mismo tiempo, no obstante, la (con)fusión de horizontes entre tradiciones históricas ibéricas, formas idealizadas franco-británicas y prácticas sociales arraigadamente coloniales parece más que nunca suscitar

19 Ambas citas en <https://blogs.ffyh.unc.edu.ar/psysc/>. Acceso: 20 de julio de 2024.

controversias y exponer algunas dimensiones más perversas de América Latina. Dado el carácter de esta compilación como proyecto realizado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Antropología, nos parece que abordar las coyunturas presentes, pensando los escenarios de ascenso de violencias, autoritarismos y proyectos neo-extractivistas bajo ideologías ultra neoliberales (Svampa, 2019), es parte imprescindible de una antropología del Estado enfocada tanto en las políticas de gobierno como en las prácticas performativas y simbólicas, las cuales producen imágenes de unidad en medio de intereses cada día menos anclados en las fronteras de los Estados nacionales.

Presentación del libro

Las personas autoras de este libro proceden de cuatro países —Argentina, México, Brasil y Chile— y, si bien dialogan en muchos casos con la filosofía política, la historia y diversas ciencias sociales, son todas antropólogas, lo cual explica la preponderancia de la investigación y el género de escritura propios de la etnografía.²⁰ Las condiciones en que realizaron sus estudios difieren de manera considerable: en algunos casos son fruto del trabajo colaborativo o de proyectos más amplios, mientras que en otros casos los capítulos resultan de la investigación individual, en ocasiones doctoral o posdoctoral. No obstante, en respuesta a los objetivos del mencionado simposio para el congreso de ALA que los convocó, todos los trabajos reunidos en este volumen ilustran una u otra de las perspectivas discutidas anteriormente respecto del estudio de diferentes áreas de acción estatal, así como de las respuestas de diversos grupos sociales.

Hemos decidido agruparlos en cuatro bloques que dan cuenta de esa diversidad. El primero de ellos contiene textos que abordan diversas facetas de la reproducción de desigualdades sociales y sujeciones políticas mediante prácticas de gobernanza, gestión y administración. El segundo bloque está dedicado de manera más detallada a la planeación y las políticas públicas, y reúne trabajos que examinan desde procesos más amplios en perspectiva histórica hasta los acontecimientos y relaciones de políticas específicas mediante la etnografía, tomándolas a menudo

20 Los autores y la autora procedentes de Brasil escribieron las versiones originales de sus capítulos en portugués.

como vía de entrada a la comprensión de las prácticas mediante las que se configura el Estado. Los capítulos del tercer bloque se ocupan de forma más explícita de la antropología de las instituciones y están caracterizados por un enfoque etnográfico sobre burocracias específicas. Los textos del último bloque entran en el terreno de las respuestas de diversos grupos sociales a las acciones estatales; dichos grupos articulan sus formas de organización y movilización en complejas interacciones con instituciones, normas y procedimientos burocráticos en principio orientados a asistirlos o garantizar sus derechos, exponiendo a menudo sus inconsistencias. Ofrecemos a continuación un mapa de lectura más detallado de los contenidos de cada bloque temático.

Dispositivos y ensamblajes de patrones de acción y procedimientos de regulación social

El primer bloque está introducido por una contribución de Antonio Carlos de Souza Lima, cuyo título original es “Sobre *gestar* e *gerir* a desigualdade: pontos de investigação e diálogo”. El texto fue originalmente escrito como introducción a un libro que reúne artículos muy variados producto de investigaciones que dan cuenta de los procesos de formación de Estado y la administración pública en Brasil, organizados por el autor.²¹ El capítulo es una valiosa contribución a la antropología política, de la política y/o del poder vinculada con la interpretación y el análisis de procesos y prácticas estatales, formas diversas de gobierno y administración de poblaciones y la (re)producción de desigualdades y jerarquías sociales, a partir de dos nociones clave: *gestar* y *gerir* (gestar y gestionar/administrar). Este abordaje apuesta por el conocimiento situado en términos de procesos socio-históricos de conformación y configuración de nuestras sociedades (estatizadas) que conjuga en su análisis escalas temporales y espaciales distintas. Este proyecto y su concomitante política del conocimiento vienen consolidándose en diversas latitudes de Latinoamérica; uno de sus resultados es precisamente la conformación del Grupo de Trabajo “Antropología del Estado y de las instituciones” en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Antropología, del cual este libro forma parte. En particular, el trabajo de Souza Lima ha estimulado, en el escenario

21 Véase Souza Lima, 2002. El texto fue republicado, con pequeñas revisiones, en Souza Lima & Gonçalves Dias, 2021.

brasileño y argentino, investigaciones etnográficas bajo la perspectiva de una antropología hecha en y con la historia, en diálogo con la sociología histórica, la economía y la ciencia política. Todo ello ha complejizado las lecturas formalistas de autores de la literatura internacional sobre el Estado y sus formas de acción y representación.

Los resultados de la investigación antropológica también pueden contrastarse con otras lecturas del poder y del Estado, como las ofrecidas por la teoría y la filosofía políticas. A partir de su estudio sobre la administración de la vida en la frontera México-Estados Unidos, Alejandro Agudo Sanchíz ofrece una noción de “gobernanza de la migración” alternativa a la de los estudios críticos de los regímenes fronterizos, a menudo influidos por teorías foucaultianas de la gubernamentalidad. En su capítulo, Agudo Sanchíz no rechaza las interpretaciones de estos estudios, pero problematiza su frecuente reducción de las organizaciones de la ayuda humanitaria y la defensa de derechos al papel de reproductoras e, incluso, cómplices del control y la vigilancia migratorios. El autor nota la variedad de orientaciones ético-políticas, reglas organizacionales y prácticas que caracterizan a los distintos “modos de gobernanza” o modalidades mediante las que diversos grupos y organizaciones de trabajadores sociales, activistas y voluntarios proporcionan *bienes y servicios* a personas migrantes. Así, las potenciales solicitudes de asilo en Estados Unidos se someten al procesamiento “técnico” previo de voluntarios en organizaciones no gubernamentales de asesoría legal, orientada a sortear las trabas y altas posibilidades de rechazo a que se enfrentan dichos casos; por otra parte, los responsables de albergues religiosos, donde pueden hospedarse los futuros solicitantes de asilo, combinan la provisión de refugio y comida con asistencia más especializada para encontrar trabajo y vivienda en la ciudad fronteriza de Tijuana, transformada en lugar de espera indefinida por políticas migratorias que extienden los espacios de intercepción y expulsión a países vecinos o “de tránsito” como México.

Agudo Sanchíz reflexiona sobre la labor antropológica, las diferentes posiciones de la pesquisa y la manera en que el investigador deviene “voluntario” en este tipo de contextos. El componente colaborativo y la “comprensión participante” de esta estrategia metodológica permiten conocer cómo diversos agentes sociales que operan en la frontera conciben su trabajo y se relacionan con los sujetos del mismo. También revelan las formas de resistencia, negociación y autocuidado mediante

las que activistas y trabajadores sociales confrontan las contradicciones de su labor, así como el desánimo provocado por la distancia entre sus expectativas y las realidades impuestas por las políticas migratorias.

Estos dilemas y rutinas forman parte de lo que el autor llama “gestión de las (in)movilidades humanas”, la cual se lleva a cabo mediante una compleja configuración de modalidades de provisión de servicios y administración del asilo en la que intervienen distintos profesionales, autoridades locales, asociaciones civiles y organizaciones internacionales, vinculados entre sí por arreglos burocráticos tanto tácitos como formales, efectuados según determinados ordenamientos jurídicos y normas profesionales. Su incorporación a este “ensamblaje de modos de gobernanza” obliga a los activistas a modular sus adhesiones, disposiciones morales y atenciones brindadas a migrantes, revelando de forma más clara las dimensiones políticas de sus intervenciones. No reducibles a la dominación o el control, esas dimensiones permiten ver cómo, y hasta qué punto, los diversos tipos de activistas coproducen socialmente los efectos del gobierno global de las migraciones. Como concluye Agudo Sanchíz, esta es una cuestión empírica, no algo que pueda darse por sentado a partir de supuestas utilidades políticas y consecuencias instrumentales.

Sin duda habría mucho más que decir sobre las prácticas, culturas profesionales y procesos de formación de las burocracias y los proveedores de servicios. De ahí lo oportuno del capítulo de Bóris Maia, quien presenta las pedagogías que producen subjetividades entre candidatos que se preparan para convertirse en funcionarios de la administración pública brasileña, en especial la vinculada con la burocracia fiscal. Esas pedagogías no sólo se manifiestan en las clases de formación para presentarse a concursos públicos e ingresar en la administración como empleados estatales, sino en las performances áulicas donde se imparten conocimientos programáticos y valores que forman al potencial agente estatal. Maia se refiere como *sujeción burocrática* a este proceso mediante el cual se modela una subjetividad. A partir del trabajo etnográfico, el autor revela cómo esa sujeción refuerza el lugar del Estado como ente superior a la sociedad y separado de ella. Destaca en este sentido la inculcación de la creencia en que quienes aprueben los concursos dispondrán del ejercicio del poder burocrático y simbólico al detentar la autoridad estatal.

Este enfoque es importante. Si el límite entre el Estado y otras formas institucionales —familia, sociedad civil, economía— es en sí

mismo un efecto de poder (Mitchell, 2006), entonces el análisis de los procesos de configuración estatal puede centrarse en cómo el *Estado* llega a asumir su posición separada en imaginarios cotidianos, aunque, también, académicos. En este marco, los principales referentes teóricos de Maia son Bourdieu (1998) y Foucault (1995). Del primero obtiene algunas claves para el análisis de los procesos de selección y socialización orientados a promover una “subjetividad de élite” en determinados individuos, y del segundo retoma conceptos para comprender el componente de “sujeción burocrática” que implican dichos procesos en el caso de los cursos preparatorios para la carrera pública en Brasil.

El empleo del trabajo de Foucault es pertinente en este contexto. No obstante, puede ser útil notar antes que el binomio *sujeción-subjetivación*, discutido por Maia, está implícito en el concepto de *interpellation* propuesto por Althusser (1971) en su famoso texto sobre la ideología (véase Fassin, 2013: 6-7). A partir de este último, puede proponerse que el Estado, mediante la forma en que interpela y trata a sus ciudadanos, transforma a individuos en sujetos que se reconocen a sí mismos en la condición que se les impone. Sin embargo, la interpelación es un fenómeno complejo y ambivalente que el análisis de Foucault puede, en efecto, ayudarnos a entender de forma más matizada.

El propio Foucault transitó de la sujeción a la subjetivación y, en su trabajo sobre el “sujeto y el poder” (Foucault, 1995), empieza a articular estos dos conceptos, los cuales pueden construirse asimismo en términos de “disciplina” y “emancipación” (Otero, 2006). Por un lado, la interpelación opera mediante la sujeción (el individuo se somete a la dominación), pero, por el otro, se trata de subjetivación (el individuo se construye a sí mismo mediante identificación, en este caso a partir de la posición social a la que es asignado). El sujeto político es, por tanto, el producto de esta relación dialéctica entre sujeción y subjetivación, a través de la cual se asigna al individuo un lugar que puede reconocer como propio, o bien rechazar. De manera interesante, lo primero que nos muestra el trabajo de Maia es evidencia de incorporación de subjetividades en el caso de los propios *instructores* de los cursos en las academias de competición. Muy a menudo, los actores institucionales son los primeros en disciplinarse.

En cualquier caso, la relevancia general del texto de Maia radica en presentar a una audiencia más amplia un fenómeno social característico de Brasil, donde se destacan tradiciones de gestión administrativa,

dispositivos legales, creencias y valores que tienen enorme centralidad en la vida social del país —en otros lugares de América Latina no se imparten cursos que preparen a futuros candidatos para convertirse en sujetos del Estado. Además, muestra que la proliferación de instituciones privadas con esta finalidad supone que miles de personas paguen por esa formación y que, a la par, se desarrolle un mercado mientras se afianzan creencias y prácticas sobre y del Estado.²²

Por otro lado, el trabajo de Maia —desarrollado en su libro (Maia, 2022)— abarca una dimensión más amplia: ¿cómo se aprende a ser “funcionario público”? El autor señala el desplazamiento entre las formaciones universitarias o técnicas y el (no necesariamente programado o controlado) aprendizaje por la vía de la práctica y de la repetición, que se inicia en el mismo momento en que los candidatos a ser “servidores públicos”, en las más variadas áreas de la vida social y en las diversas escalas espaciales de actuación estatal, se inscriben en cursos preparatorios. Así, la idea de una “subjetividad burocrática”, formada por la incorporación mediante la práctica de formas de actuar y pensar, cobra importancia al situarse como una cuestión central para otros países latinoamericanos y para diversas realidades. En este sentido, hacer Estado es *hacerse* Estado y hacerse *en* el Estado (Aguião, 2018), como ilustra el uso de expresiones como “ahora yo soy Estado”, “me transformé en Estado” o “como Estado no puedo hacer eso”, pronunciadas por gestores públicos provenientes del medio universitario o de movimientos sociales en Brasil —o aun por los “recién concursados”. El texto se vincula así con la línea de investigación sobre el papel de la educación escolar desarrollada por el autor en trabajos anteriores (Maia, 2019), lo cual tiene gran importancia para la comprensión del funcionamiento estatal cuando trascendemos los encasillamientos en que la vida social (y la producción intelectual) es encuadrada. El papel de la escuela en las relaciones de poder y en la formación estatal requiere aún de mucha investigación en Brasil, país pautado teóricamente por la alfabetización pero donde el analfabetismo funcional es inmenso, la oralidad tiene un lugar significativo y la exclusión

22 Las “academias de competición” de las que habla Maia parecen ocupar un área gris entre los ámbitos público y privado, pues muchos auditores fiscales participan activamente como profesores en los cursos ofrecidos e, incluso, son socios accionistas en ellos (véase Miranda, 2015), como ilustra además el caso de un auditor fiscal fundador de una de esas academias.

por el uso de la lengua es un poderoso instrumento de reproducción de desigualdades y jerarquías.²³

Las arenas de la planificación y las políticas públicas

El estudio de las políticas conduce directamente a temas que, desde hace tiempo, figuran en el centro de la antropología, como lo demuestra el interés de la disciplina por las normas e instituciones, la ideología, el conocimiento o el poder (Shore & Wright, 1997: 4). De manera más precisa, las políticas y sus marcos globales, las formas en que se convierten en realidades concretas a partir de conflictos y alianzas, pueden comprenderse etnográficamente en tanto conjunto de procesos y relaciones históricamente específicas, entre modelos de intervención y los contextos donde éstos se instrumentan, como encrucijadas entre tradiciones y procesos inscritos en la larga duración, y en múltiples escalas espaciales.

En su contribución a este volumen, Sergio Castilho proporciona un caso de estos procesos y relaciones mediante su análisis de los modos en que, desde la lógica de la racionalidad/racionalización institucional, el Estado brasileño llevó a cabo la “planificación” como dimensión gubernamental asociada con la modernización, la industrialización y la incorporación de la ciencia al desarrollo tecnológico. Su capítulo muestra no sólo las redes políticas y las trayectorias de diversos funcionarios públicos, sino los procesos socio históricos más amplios en que se concibe la planificación: los planes de acción gubernamental no son ajenos a los conflictos inherentes a la sociedad, sino que evidencian relaciones políticas y de poder y resultan ser una expresión de las disputas sociales en curso.

El análisis de Castilho se circunscribe al período 1961-1967, recorte que le permite analizar tanto el gobierno de João Goulart (1961-1964) como el de la dictadura cívico militar. En el primer caso, la planificación estaba asociada con una “promesa de movilización y organización nacional”, mientras que, en el segundo, resurgió como sinónimo de “orden y seguridad” a ser realizados por tecnócratas bajo una lógica de separación entre la “técnica” y la “política”. En tal sentido, durante la dictadura se crearon

23 Un brillante ejemplo del estudio de los procesos de formación de Estado y la construcción nacional mediante la regulación institucional puede encontrarse en Blázquez (2012a).

diversas administraciones estatales como el Ministerio de Planificación y Coordinación Económica, el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) y, luego, el Sistema Federal de Planificación.

Desde la “antropología de la planificación” y sus relaciones con el estudio del desarrollo (Robertson, 1984; Abram & Weszkalnys, 2013), Castilho explora las dimensiones imaginarias y representacionales de los proyectos de reforma e ilumina el carácter político de la planificación, por ejemplo, en su vinculación con la búsqueda de la legitimidad gubernamental y la desmovilización popular. De hecho, el autor ilustra claramente el empleo de la planificación para legitimar proyectos políticos al contrastar dos contextos socio-históricos distintos en un breve período de tiempo. Si, durante el mandato de Goulart, el Plan Trienal propuso una “gestión responsable del capitalismo” apelando a la dimensión “nacional”, la dictadura posterior se justificó en los esfuerzos técnicos de la planificación, desvinculada de la política, para el desarrollo del país. Castilho también nos recuerda la *dimensión cognitiva* del Estado, manifiesta como un “marco social del conocimiento” (Vera, 2014) que desarrolla métodos y lenguajes para hacer a la población, y los recursos “legibles” en términos de intervención planificada (Scott, 1998).

Un caso contemporáneo de planificación e intervención —aunque con importantes raíces históricas— es el que nos ofrecen Cecilia Quevedo, Carolina Soler y Mariana Giordano. En su contribución a este libro, las autoras muestran la producción social y política de El Impenetrable, área natural protegida localizada en la provincia argentina de Chaco, también parte del Gran Chaco Sudamericano. El capítulo ilustra aspectos clave de las políticas neoliberales de gobierno mediante el análisis de las políticas de promoción turística. Estas políticas siguen directrices de instituciones de financiamiento y organismos internacionales, plasmadas en legislaciones nacionales e implementadas mediante programas estratégicos en los territorios provinciales y municipales. Generalmente se llevan a cabo en localidades arrasadas por la pobreza, la exclusión, la explotación, la expropiación de tierras, las transformaciones del capitalismo y el avance de la agroindustria. El *desarrollo* en estas políticas se vincula ahora con el desarrollo sustentable, donde los recursos (humanos, culturales, naturales) se convierten en productos y servicios para poner en valor geografías que, en otros momentos históricos y procesos locales, experimentaron la ampliación de las fronteras nacionales que, en nombre del poblamiento y

la pacificación efectuados mediante el exterminio, desplazaron y negaron la existencia de pueblos originarios.

De esta forma, en su análisis de las políticas de *turistificación* del Impenetrable chaqueño, las autoras exploran los ensamblajes de lógicas, actores e instituciones locales y (trans)nacionales implicados en la comercialización turística de esta región, incluyendo ciertas continuidades y rupturas con formas más antiguas y cambiantes de explotación y apropiación. Quevedo, Soler y Giordano analizan además estos complejos procesos desde el marco de la desterritorialización-reterritorialización, el cual proponen con base en los aportes contemporáneos de cierta geografía humana crítica (Haesbaert, 2011; 2013). Este enfoque les permite analizar las articulaciones de memorias y prácticas que modulan distintos imaginarios —coloniales e históricos— y construyen una “identidad turística regional” que también evidencia las prácticas estatales. Aparte de ofrecer oportunidades para estudios comparativos basados, por ejemplo, en afinidades regionales o temáticas en contextos locales o nacionales similares, el trabajo de estas autoras supone una llamada de atención sobre la imposibilidad de comprender fenómenos complejos y multiescalares de forma aislada, conforme a categorías simples o al margen de los avances en otras disciplinas humanas —un llamado, en suma, a remediar el fuerte sesgo solitario que aún caracteriza a la antropología.

Como hemos mencionado, los profesionales de la planificación y las políticas también podemos ser nosotros o nosotras, convertidas no sólo en observadoras, sino en *etnógrafas participantes* “en los procesos de la política global, con acceso biográfico a motivos, emociones y poder personal, capaces de hablar desde dentro, en primera persona, más allá del cálculo grosero de intereses” (Mosse, 2005b: 19). Buena muestra de ello es el trabajo de Bárbara Bustos Barrera, quien nos ofrece un análisis reflexivo de la interacción de ideas y relaciones en las arenas de la política, resultante de su experiencia profesional como antropóloga en la División de Políticas Públicas del Ministerio de Salud de Chile.

El capítulo de Bustos trata sobre las racionalidades estatales, los valores que circulan entre los funcionarios y el papel de la antropología en el abordaje de las políticas de salud para pueblos indígenas. Mediante su etnografía del procedimiento administrativo, la autora muestra la desigual distribución de poder resultante de la jerarquización de saberes. La relación saber/poder se ejerce sobre las poblaciones indígenas —respecto

de sus demandas de derechos y de reconocimiento de ciudadanía al Estado chileno— y, en particular, sobre el cuerpo de las mujeres: mediante discursos de riesgo y (bio)seguridad, los agentes estatales custodian el cuerpo de las mujeres indígenas y producen, así, formas contemporáneas de biopoder. La etnografía de Bustos muestra asimismo las tensiones y luchas al interior de la dependencia estatal donde estuvo en juego una política de salud “intercultural”, cuya formulación y decisiones se sustentaron en valores y argumentos morales alejados de la neutralidad de los enunciados de la normativa.

En este contexto, Bustos indica una posible solución a los dilemas ético-metodológicos que entraña el acceso de la etnógrafa como *insider* a determinadas instituciones, en especial la dificultad de preservar una mirada analítica externa mientras se trabaja desde y para ellas. Se trata de la dificultad para lidiar completa o conscientemente con la *multiposicionalidad* característica de aquellos y aquellas practicantes de la antropología que trabajamos o hemos trabajado en algún momento en las políticas públicas. A la experiencia y reflexión de normas y categorías que compartimos con otros profesionales (“comprensión participante”) debería contribuir una cierta deconstrucción y “objetivación participante” (Bourdieu, 2003), pero ello no siempre es posible, precisamente, por las presiones, contradicciones y áreas grises de la combinación entre la posición de “consultora-activista” y la de “observadora analítica/crítica” de la etnógrafa. Dichas tensiones son más fácilmente perceptibles en retrospectiva, aunque no tanto, o no tan completamente, cuando se está inmersa en los engranajes del complejo y reconfigurado aparato de poder de las políticas públicas.

Así, Bustos aclara que su trabajo es resultado de una reflexión *ex post*, una mirada retrospectiva a las reuniones de su grupo de trabajo en el Ministerio de Salud chileno con funcionarios públicos, a las discusiones y a la revisión de documentos que llevaron a la propuesta de cambio del Reglamento sobre el Manejo de Residuos de Establecimientos de Atención a la Salud. Mientras que la investigación etnográfica no figuró en sus horizontes durante el complejo proceso de reforma entre los años 2014 y 2016, Bustos da cuenta de una “revisita etnográfica” como la que propone Michael Burawoy (2003) en su esbozo de “etnografía reflexiva”. Revisita, esto es, no al espacio físico del lugar de trabajo, aunque sí, al menos, al mismo problema de referencia visto con una mirada distinta,

marcada por una forma de interpretación influida, en parte, por diálogos y lecturas posteriores. Ello pone de relieve la variabilidad en las formas de construir un objeto de estudio o un problema de investigación.

Por otra parte, sin embargo, la reflexividad *–in situ o ex post facto–* se nos hace posible por la posición de relativa marginalidad que los y las antropólogas tendemos a ocupar en los equipos interdisciplinarios de las políticas públicas. Nuestro escaso poder sobre las políticas puede identificarse en parte mediante análisis estilísticos de nuestro propio lenguaje (Apthorpe, 1997: 51). La escritura etnográfica es descriptiva (la “evidencia” con minúscula a que se refiere Bustos), mientras que el lenguaje dominante en las políticas es prescriptivo: esto es, busca juzgar prácticas con respecto a normas, como ilustra la intervención final de un médico infectólogo quien, paradójicamente y en palabras de la autora, “inclinó la balanza a favor de las posiciones antropológicas, al prescribir que no hay Evidencia sobre los riesgos sanitarios del manejo de la placenta” asociado a las prácticas indígenas.

El análisis de Bustos de la desigual distribución de poder que caracteriza al diseño e implementación de programas de política pública resulta, así, en una contribución importante para este volumen al ampliar el debate en torno a la inserción profesional de los y las antropólogas en organismos del Estado. Retomando las conclusiones de María Victoria Pita y Ana Paula Mendes de Miranda a partir de diversas experiencias de consultoría en seguridad ciudadana en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, podríamos sugerir que el antropólogo/a-consultor/a tenga al menos un “meta plan” de investigación: éste permitiría saber qué estrategias *ad hoc* emplear “para dar cuenta de información y conocimiento no generados de manera sistemática” mediante una lógica *estatal* de recopilación e interpretación de datos, con el fin de brindar reflexiones capaces de proporcionar antecedentes de investigaciones más profundas (Pita & Miranda, 2015: 153).

En el capítulo que cierra este bloque, Laura Navallo Coimbra también nos ofrece una reflexión sobre un trabajo de investigación que conjuga documentos, observación directa, realización de entrevistas y, principalmente, observación participante, lo cual plantea cuestiones relativas a la posición de la investigadora no muy distantes de las del capítulo de Bustos. En el trabajo de Navallo, el entrelazamiento de las redes de relaciones personales y de instituciones surge como constituyente de la *performance* de un Estado promotor, en este caso, de cultura y belleza.

El estudio de caso de la autora se centra en el Abril Cultural Salteño, el mes de “actividades culturales” promovido por la asociación sin fines de lucro Pro Cultura Salta. A través del análisis de este caso, la autora busca examinar cómo la “idea” de unos amigos se consolida en una política de Estado orientada a la cultura, particularmente durante la década de 1990 en la ciudad argentina de Salta. Mostrando las transformaciones de los Abriles Culturales en este momento histórico y social, Navallo busca comprender cómo se *performatiza* la cultura y se hace el Estado en Salta. Para comprender esas transformaciones, se torna importante prestar atención a qué significa organizar estos eventos culturales y, en esa organización, mediante qué formas de gobierno se realizan.

Así, el texto de Navallo nos revela los bastidores sociales de la producción de la “magia estatal” que figura como trama de relaciones sociales muy concretas, lo cual nos permite apreciar las formas sociales específicas que producen acciones estatales. El trabajo se constituye en sí en un ejemplo de una de las vertientes de análisis del Estado y de las instituciones desarrolladas en Argentina, que, lejos de reducirse a matrices filosóficas o sociológicas, busca pensar el Estado, sus “políticas” e instituciones “sectoriales”, como objeto histórico en permanente transformación, más o menos estructurado como expresión de tensiones y composiciones entre grupos sociales y corporativos concretos.

Instituciones y burocracias trabajando

Este libro contiene también etnografías que muestran la acción cotidiana de las burocracias y su relación con clientes o pacientes a los que producen como sujetos de intervención institucional. En este sentido, resulta pertinente reflexionar sobre cómo las políticas públicas, las prácticas de gobierno y las instituciones estatales producen sujeciones y subjetividades en el caso de diversos agentes sociales —circunstancias ya apuntadas en trabajos como los de Maia o Bustos, lo cual nos recuerda que los capítulos de los distintos bloques del libro pueden estar muy entrelazados. Uno de los principales hilos conductores de este volumen es la combinación entre los enfoques empíricos de la socio-antropología de la organización y la burocracia —sin ignorar las particulares condiciones históricas de los fenómenos estudiados— y el diálogo con la filosofía política, en especial cuando ésta permite un uso productivo de categorías teóricas para el análisis.

En su etnografía de un asilo público para adultos mayores en una localidad de Río de Janeiro, por ejemplo, João Pedro de Oliveira Medeiros entrelaza su material empírico con reflexiones analíticas para revelar cómo los saberes médicos como la gerontología y la geriatría califican e identifican a los ancianos e intervienen sobre sus cuerpos. En instituciones como este asilo, donde la hospitalización funciona subjetivamente como un indicador social de pobreza individual y familiar, opera además una doble descalificación, argumenta el autor, por la condición de vejez —próxima a la muerte— y la de dependencia. Así, en el capítulo que aporta a este libro, Medeiros analiza la suma del efecto de la institución en los aspectos menos favorables de la vejez pobre y marginada. Las construcciones negativas de esta “vejez institucionalizada”, caracterizada por la “falta de autonomía” de los cuerpos ancianos, se manifiestan en un sistema de clasificación de “grados de dependencia” cuya asignación determina el nivel de sustento, atención u observación —*vigilancia*— de los que será objeto la persona interna en el asilo. El contexto de esta investigación, con sus probables dimensiones de sujeción institucional, hace pertinente el contraste de los hallazgos con el trabajo de Goffman (2015) y el de Foucault (2018), en un argumento en el que Medeiros equipara la retórica institucional del asilo con la reivindicación de la medicina como titular de un saber legítimo; esta “liberación epistemológica” de la medicina tiene lugar en ámbitos que, como el del hospital, Foucault consideraba idóneos para examinar el desarrollo de las sociedades disciplinarias.

El interesante trabajo de Medeiros permite plantear algunas preguntas relevantes respecto de la interacción entre las categorías del discurso institucional y el impredecible mundo de la práctica y la experiencia cotidianas. Podría indagarse, por ejemplo, en la manera en que distintos proveedores de servicios entienden y aplican las reglas de sus instituciones, y en cómo reinterpretan y negocian las categorías oficiales entre sí y con las personas a las que atienden. Estas cuestiones resultan particularmente importantes en el capítulo que contribuye Lucas Freire, quien proporciona, asimismo, una excelente muestra de la complementariedad de referentes teóricos y empíricos en abordajes antropológicos de las burocracias públicas. El autor analiza las diversas instancias implicadas en las soluciones administrativas a demandas y conflictos presentados en la Cámara de Resolución de Litigios de Salud, creada como una necesidad basada en la idea de una “crisis de la salud

pública” y con la finalidad de administrar la judicialización de la salud en Río de Janeiro. Con ello se buscó que primase la “celeridad” y la “imparcialidad” en las decisiones vinculadas al suministro de medicamentos, insumos y exámenes médicos para pacientes. El argumento se centra en los diversos sentidos que se le atribuyen a las “resoluciones administrativas” por parte de los actores sociales envueltos en la judicialización de la salud.

Interesado en las tácticas y estrategias de servidores y pacientes, Freire emplea la noción de “ritmo de la gestión” para referirse al conjunto de prácticas administrativas a las que se encuentran sujetas las personas que buscan ayuda en la Cámara. Ese concepto le permite dar cuenta de la regulación de los flujos de atención en la institución. Si bien hace referencia a la sucesión y secuenciación de los tiempos administrativos, también le interesa comprender las articulaciones entre “tiempo, riesgo y sufrimiento” en las formas en que se lidia, por ejemplo, con casos de enfermedades crónicas. Las puertas de entrada a la judicialización suponen las dilaciones en los ritmos burocráticos y administrativos, así como la activación de las redes afectivas basadas en el parentesco que cuidan de la vida de los seres queridos. La reproducción de la vida se asienta en estas redes, por lo que vida y muerte se convierten en responsabilidad de los propios sujetos, lo cual es consecuente con los mecanismos de gobierno de los Estados neoliberales.

De esta forma, la naturaleza heterogénea y conflictiva del Estado brasileño queda ilustrada por la creación y actuación de la Cámara de Resolución de Litigios de Salud, cuya operación aparece guiada por una racionalidad dirigida a ralentizar, disminuir o impedir la judicialización de las demandas de salud pública. Los ejemplos discutidos por Freire provienen de los encuentros cotidianos de los funcionarios de primera línea de la Cámara con los clientes que acuden a presentar sus solicitudes. La mayoría de estos casos ilustran los laberintos procedimentales, la inflexible solicitud de documentos oficiales o los contradictorios requisitos formales que hacen difícil —a menudo prácticamente imposible— la satisfacción inmediata de las demandas de atención y recursos médicos básicos. Podría pensarse en una construcción de desdén o menosprecio superpuesta a la “producción social de indiferencia” (Herzfeld, 1993) propia de las burocracias modernas. Sin embargo, Freire sigue a Akhil Gupta (2012) a la hora de introducir un importante matiz en esta propiedad de tipo ideal de la burocracia, argumentando que, lejos de mostrar una indiferencia

sistemática hacia la población más desfavorecida, “el Estado” exhibe un gran cuidado y preocupación hacia la misma. La indiferencia sigue desempeñando un papel en esta historia, pero dirigida a la “producción sistemática de arbitrariedad” generada por la acción burocrática en su provisión de servicios para los más pobres.

En su libro sobre la burocracia y la violencia estructural en la India, Gupta se inspira en el trabajo de Agamben (2005) y Foucault (2007), aunque de forma contrastante. Contra el argumento agambeniano sobre la exclusión como base de la violencia en los estados de excepción, Gupta sostiene que “la paradoja de la violencia de la pobreza en la India es que los pobres mueren a pesar de su inclusión en proyectos de soberanía nacional, y a pesar de su centralidad en la política democrática y en la legitimidad del estado” (Gupta, 2012: 6). La discusión de Foucault sobre la biopolítica como forma de poder parece más pertinente aquí, aunada a su argumento acerca del “fracaso” de las instituciones según los criterios del discurso de su programa original —pero de su éxito respecto de otras “estrategias y tácticas que se apoyan incluso en sus propios déficits funcionales” (Foucault, 2006: 143; véase también Foucault, 2018). En el caso descrito, el éxito de las acciones burocráticas podría juzgarse en términos del cumplimiento de sus objetivos implícitos dentro de una economía de poder más general, destinada a la administración e instrumentalización de una pobreza condenada a mantenerse indefinidamente. En palabras de Gupta (2012: 23), citadas por Freire en su trabajo: “por más nobles que sean las intenciones de los programas, y por más sinceras que sean las autoridades encargadas de ellos, el objetivo último de ayudar a los pobres es subvertido por los propios procedimientos de la burocracia”. Con ello, Freire apunta a una dimensión fundamental en esas formas de administración: la precariedad con la que operan y el fuerte sufrimiento al que se encuentran sometidos muchos de aquellos que actúan “en la punta” de la provisión de servicios.²⁴

Por otro lado, sin embargo, el argumento de Gupta se repite en distintas versiones empleadas por quienes se inspiran en Foucault en busca de categorías para el análisis empírico: los perversos efectos de los programas de desarrollo, de las acciones burocráticas e, incluso, de las intervenciones de las organizaciones civiles de derechos humanos (véase

24 Véase sobre todo el libro resultante de su tesis de doctorado (Freire, 2024).

el capítulo de Agudo Sanchíz), ocurren *a pesar de las mejores intenciones* de las personas involucradas, de acuerdo con una “implacable microfísica foucaultiana de poder [que] tiene lugar más allá de la inteligencia de los actores” (Mosse, 2005a: 5-6).

Necesitamos, entonces, un método que nos permita reconocer la capacidad de agencia de una diversidad de actores en distintos niveles, llamando la atención sobre la complejidad de las prácticas institucionales y, por así decirlo, la vida social de las organizaciones. En su contribución a este libro, Agudo Sanchíz considera aportes al estudio empírico de las burocracias como el de Michael Lipsky (2010), quien demuestra que el empleo de estereotipos y prácticas discriminatorias por parte de los burócratas “a pie de calle” se debe, en parte, a sus condiciones y regularidades laborales, aunque también reproduzcan y reflejen las circunstancias sociales más amplias de su tiempo y lugar. Así, entre las lógicas empleadas por los prestadores de servicios públicos para asignar recursos escasos y justificar sus propias limitaciones (en un contexto de reducción del gasto y de los servicios públicos) se encuentra la estrategia de “culpar a la víctima”, lo cual absuelve de responsabilidad al proveedor de servicios. Ello no excluye la posibilidad de que los trabajadores procuren mantener cierta coherencia con las concepciones ideales de su empleo, por ejemplo, mediante el uso de determinados criterios de eficiencia. En algunos casos, los trabajadores demuestran sus esfuerzos especiales para ayudar a algunos clientes, aunque ello suponga racionalizar la imposibilidad de prestar atención cercana a todos por igual (una estrategia de afrontamiento mediante la cual los proveedores de servicios lidian con el desánimo ante la distancia existente entre capacidades y objetivos).

De esta forma es posible entender algunos casos discutidos por Lucas Freire, quien no pierde de vista la variable “poder”, pero, al igual que otros y otras autoras en este volumen, busca reconectarla a la práctica. Así, la retórica dilatoria de la burocracia contrasta con la designación de ciertos clientes como casos de “atención prioritaria” por médicos y funcionarios. Una empleada del servicio de salud que actúa para encubrir la falta de comprobantes de residencia de un hombre que vivió en la calle, por otro lado, muestra cómo los empleados públicos pueden “apiadarse” de determinados clientes y hacer un esfuerzo para ayudarlos al margen de las reglas formales de las instituciones.

Estos casos podrían ilustrar la “lotería” o el “caos” propios de la arbitrariedad burocrática que propone Gupta en su trabajo. En otro sentido, no obstante, las excepciones, variaciones y aleatoriedad en la provisión de servicios por parte de los trabajadores de la Cámara de Resolución de Litigios de Salud pueden responder a una serie de *regularidades informales*, mediante las cuales los proveedores lidian con la imposibilidad de aplicar reglas formales en todos los casos (violando quizás la letra de las reglas pero no su *espíritu*, lo cual les da la posibilidad de proporcionar los servicios a pesar de normativas oficiales no siempre coherentes o universalmente aplicables). Entramos, así, en el terreno de las “culturas profesionales de las burocracias”, un campo de prácticas y representaciones del que forman parte específicas condiciones y concepciones del trabajo y de la población atendida (Olivier de Sardan, 2014).

Como reconocen Olivier de Sardan y otros autores, sin embargo, las culturas profesionales burocráticas no existen en un vacío. Más allá de los debates teóricos y metodológicos, éticos y morales, también es preciso reconocer que en determinadas coyunturas se naturalizan las peores soluciones burocráticas, permitiendo que aquello que debería facultarse como un derecho para todos acabe transformándose en una eventualidad. Freire incorpora esta dimensión al prestar atención al contexto histórico concreto en que desarrolla sus investigaciones etnográficas, en especial los años posteriores al golpe político de base jurídico-parlamentaria que dio lugar al *impeachment* de la Presidenta electa Dilma Vana Rousseff en 2016, cuando el violento proceso de desmantelamiento de la administración y los servicios públicos se intensificó durante el gobierno de Jair Messias Bolsonaro.²⁵

Así, es necesario reconocer el terreno histórico sobre el cual se asientan las formas tutelares de gestión de la precariedad y la escasez. Ciertas prácticas que parecen ser del orden de la elección individual pueden verse, en realidad, como un legado de tradiciones seculares de administración con raíces incluso coloniales (Sampaio, 2014; Souza Lima,

25 Para un análisis antropológico de las implicaciones de la destitución de Rousseff, véase el dossier “Antropologia do impeachment”, en *R@u – Revista de Antropologia da UFSCAR*, v. 8 n. 2 (2016). Disponible: <https://www.rau2.ufscar.br/index.php/rau/issue/view/16/12>. Otro dossier antropológico dedicado a la coyuntura política reciente en Brasil es “The Rise of Brazilian Fascism”, en *Hau – Journal of Ethnographic Theory*, vol. 10, no. 1 (2020). Disponible en: <https://www.haujournal.org/index.php/hau/issue/view/hau10.1>. Acceso 16 de agosto de 2024.

2021).²⁶ Se trata de formas sociales que no se limitan a campos y culturas profesionales, sino que constituyen trazas de una formación histórica basada en una ideología de igualdad formal divorciada del ámbito de las prácticas. El mantenimiento de una desigualdad fundante, incorporada y objetivada (en términos de Bourdieu, 2003) en las formas de ver, sentir, actuar y pensar, se manifiesta en instituciones en las que se gestiona la diversidad social mediante la jerarquización y la definición de algunas personas como más merecedoras de atención que otras.

Carvalho (1987) resalta la idea de *estadanía* —por contraste con la de ciudadanía—, referente a la búsqueda del establecimiento de vínculos clientelares con algún actor situado en agencias estatales, formándose así redes de relaciones más allá de burocracias específicas. Kant de Lima (2011) propone la existencia de una “tradicón inquisitorial” orientadora de las prácticas policiales y jurídicas en Brasil, la cual hace a todos culpables por principio hasta que se compruebe que son inocentes (y, por tanto, merecedores de derechos). Ana Paula Miranda (2000; 2010) analiza el carácter notarial —y excluyente para una sociedad de iletrados— de la vida burocrático-administrativa en ese mismo país, o lo que sagazmente caracteriza de fiscalidad (Miranda, 2015). Estos trabajos apuntan a la configuración de matrices del gobierno de poblaciones que están más allá de lo que Michel Foucault abordó desde el ángulo de una historia epistemológica de las ideas políticas: configuran un encuadre para el gobierno de los llamados (por el derecho brasileño) *hipo-suficientes*, más fuente de preguntas que de respuestas, sin el cual la movilización del legado de Michel Foucault suena como un “eterno retorno”. Aquí están en juego formas sociales de larga duración que escapan a una visión etnográfica desprovista de la percepción histórica, que apela, ya sea a contribuciones de un lado o de otro, para “cerrar la cuenta” del análisis.²⁷

26 El régimen esclavista fue abolido en Brasil mediante un decreto imperial, aunque la libertad plena, basada en principios igualitarios, no se ejerza aun en la actualidad. La república fue instaurada tras un golpe de un grupo de militares contra la corona portuguesa, cuya casa regente logró la “independencia” de Brasil al tiempo que se mantenía en el trono en Portugal. Esta *res publica*, siempre pensada como de y para unos pocos, ha perpetuado desigualdades respecto del control de la propiedad de la tierra y la mano de obra.

27 En un clásico de la historiografía sobre Brasil, Stuart B. Schwartz (2011: 292-293) señala que: “La burocracia y la sociedad en el Brasil colonial formaban dos sistemas interrelacionados de organización. La administración metropolitana, caracterizada

Agenciamientos

Desde la teoría política también se nos ha advertido de los excesos del interaccionismo y el constructivismo sociológicos, e incluso se ha juzgado a la “experiencia sensorial directa” de la etnografía como insuficiente para aprehender los “agentes abstractos” —jurídicos, económicos, etc.— que median las “relaciones sociales indirectas” del orden global contemporáneo (Mezzadra & Neilson, 2016: 32). Puede mantenerse, sin embargo, una forma alternativa de replantear estos argumentos: por ejemplo, la planificación y las políticas de desarrollo, representadas como abstracciones racionales en contraposición al orden social que supuestamente gobiernan, están en realidad históricamente cimentadas en particulares acontecimientos, intereses, violencias y exclusiones (Mitchell, 2002; véase el capítulo de Sergio Castilho en este libro). Desde esta perspectiva, la aparente lógica y coherencia de las ideas de la política no son inherentes a ellas sino, precisamente, producidas mediante prácticas y discursos que perpetúan el mito de la separación entre las ideas y sus objetos.

Este enfoque permite replantear relaciones causales y cuestionar la autonomía del Estado como agente interventor en la sociedad, o como creador y regulador de ciertos arreglos y prácticas. Como vimos antes

por relaciones categóricas e impersonales, servía como diseño básico del gobierno imperial, la estructura de soberanía que fijaba políticamente la colonia a la Corona como la carne al hueso. Como un diseño anatómico en un manual de medicina, la piel de la estructura formal de gobierno podía ser retirada para revelar un complejo sistema de venas y nervios creados por relaciones interpersonales primarias basadas en parentesco, amistad, patronazgo y soborno. Aquí cesa la analogía diagramática, pues la red de relaciones personales cambiaba constantemente, a medida que personalidades, fuerzas y alianzas buscaban fuentes cada vez mayores de poder e influencia. La naturaleza dinámica de ese proceso ofrece por lo menos una explicación parcial para la resistencia del régimen colonial y para la longevidad de la élite brasileña. Al hacer alianzas sociales con los burócratas, grupos, familias e individuos en la colonia ganaban poderosos defensores capaces de intervenir en la implementación de políticas y en el cumplimiento de la ley —áreas especialmente importantes, mientras que los colonos no siempre participaban de la formulación de leyes o de políticas. A pesar de que el gobierno pudiera expandirse y que nuevos cargos pudieran ser creados, la tabla formal de organización del Imperio y sus principios subyacentes permanecieron, básicamente, estáticos. La penetración de relaciones primarias en la estructura del gobierno creó cierta flexibilidad que facilitó que nuevas fuerzas políticas, sociales y económicas se acomodaran y permitió la resolución de problemas a nivel local”.

respecto de la construcción de subjetividades burocráticas (capítulo de Bóris Maia), entre esas prácticas figuran los discursos y representaciones que reproducen la separación del “Estado” con respecto a la “sociedad”; o, en otros casos, la consolidación del sistema legal o el mantenimiento y la profesionalización del ejército y el servicio civil —lo cual incluye la construcción de cuarteles y edificios públicos como sitios de confinamiento permanente, o como espacios separados del mundo social (Mitchell, 2006: 176-177).

El capítulo de Luisa Fernanda Rodríguez Cortés se inscribe en esta línea de razonamiento al adoptar una “perspectiva relacional del Estado”. En palabras de la autora, “las relaciones estatales no están separadas de las formas culturales y sociales y, por el contrario, las reproducen, delimitan, niegan o promueven de manera cotidiana a partir de un conjunto de prácticas, rutinas y rituales que, mediante un marco discursivo común, dan forma y contenido a la relación entre los sujetos y el Estado”. El texto aborda la reciente elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México, convertida en una más de las entidades federativas del país a partir de 2015, como vía de entrada al análisis de viejas y cambiantes formas de relación entre el Estado y las poblaciones indígenas. Rodríguez Cortés nos permite comprender los efectos que tuvo la Constitución sobre estas poblaciones al ser reconocidas como “pueblos originarios” y/o “comunidades indígenas”, sin ser asociadas a otras categorías y políticas (migrantes, artesanos, comercio callejero, desarrollo agrario, etc.). Los capítulos y artículos constitucionales referidos a estas poblaciones, sin embargo, no obedecieron a la simple imposición de categorías y procedimientos oficiales, sino que fueron resultado de demandas de derechos y participación política sostenidas por diversos movimientos y organizaciones desde la década de 1990. Estos procesos organizativos dependieron, a su vez, de factores nacionales contingentes como el levantamiento indígena zapatista de 1994 y las iniciativas legislativas que, antes del proceso constituyente de 2016-2018, habían sido promovidas con el apoyo de diversos actores en instituciones políticas y académicas.

No obstante, el reconocimiento en los marcos jurídico-administrativos no significó necesariamente el acceso a espacios de participación política. Al respecto, Rodríguez Cortés sopesa la noción de gubernamentalidad de Foucault para discutir las representaciones y prácticas que intervienen en el gobierno de las poblaciones definidas como indígenas u “originarias”.

Como demuestra la autora, éstas son categorías “complejas y resbaladizas”, tanto para las formas de categorización oficiales como para los procesos de identificación de aquellas personas que buscan reconocimiento y emancipación en sus relaciones cotidianas con las instituciones estatales. Por ello, Rodríguez Cortés recurre al concepto más pertinente de “marco discursivo común”, propuesto por Gilbert Joseph y Daniel Nugent en el prolegómeno teórico de su libro *Aspectos cotidianos de la formación del estado* (Joseph & Nugent, 2002). En el mismo volumen, William Roseberry desarrolla esta noción para comprender la *hegemonía* no como un resultado (por ejemplo, “consenso”), sino como un proceso de lucha, frágil y disputado, en el que las poblaciones subordinadas emplean lenguajes, símbolos, instituciones, organizaciones y movilizaciones que son moldeados por la misma dominación. Este *marco común material y de significados* es, en parte, discursivo, pero no sólo: dentro del mismo se vive y actúa sobre los órdenes sociales caracterizados por la dominación, acomodándose a ella o resistiéndola (Roseberry, 2002: 220).

Así entiende Rodríguez Cortés, por ejemplo, la experiencia de la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México (AMI), una unión de organizaciones formada en 2001 que hubo de constituirse como “asociación civil”—requisito exigido por el gobierno para acceder a recursos públicos—y adoptar los términos “migrante” e “indígena”, favorecidos por la oficialidad, pero cuestionados desde la propia Asamblea. La autora muestra cómo los integrantes de la AMI reconocieron este “doble juego” como necesario para que sus reclamos fueran atendidos —algo difícil si se sitúan fuera de los lenguajes y marcos jurídicos estatales. No obstante, los subsiguientes descontentos, inconformidades y reclamos ilustran que dichos marcos distan de ser inamovibles. Durante el proceso de consultas y asambleas deliberativas que dio origen a la Constitución de la Ciudad de México, la categoría de “migrantes”—asociada con una ciudadanía de segunda clase propensa a la exclusión del acceso a derechos—fue sustituida por la de “comunidades indígenas residentes”, aunada a la de “pueblos y barrios originarios” como sujetos colectivos de derechos. De nuevo, la contestación no fue sólo discursiva ni concluyó con la promulgación de la Constitución en 2018. Al año siguiente, integrantes de los recién reconocidos pueblos originarios impugnaron con éxito una convocatoria electoral, aduciendo que la nueva Ley de Participación Ciudadana en que se basaba había omitido sus sistemas normativos internos, incluyendo el

derecho a diseñar sus propios organismos de representación. Asimismo, en 2020, miembros de comunidades otomíes tomaron las instalaciones del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, exigiendo acceso a vivienda, educación y salud a las autoridades locales.

En su contribución a esta misma sección del volumen, Ana Paula Mendes de Miranda también muestra luchas políticas generadas conforme determinados grupos se adscriben a las categorías oficiales o, por el contrario, las negocian o se distancian de ellas en su intento por oponerse a la sujeción efectuada mediante marcos y formas de clasificación estatales. Al indagar la dimensión política del uso de esas categorías, Miranda revela cómo, a través de ellas, pueden observarse las tensiones inherentes a la manifestación de conflictos en la esfera pública, así como los procesos de constitución y transformación de una gramática cívica que reclama el reconocimiento de derechos.

Así, mediante una contextualización socio-histórica que abona a la discusión del racismo estructural en Brasil, la autora describe las formas de organización y movilización política de personas que sufren discriminación y violencia por sus creencias religiosas de matriz africana. En particular, da cuenta de los esfuerzos de los grupos afroreligiosos por resituar la “intolerancia religiosa” y/o el “racismo religioso” en la esfera pública, demandando su tratamiento especializado por poderes públicos, instituciones y movimientos sociales; con ello, han cuestionado la invisibilización y la negación del racismo por parte del Estado brasileño, evidenciadas en el mantenimiento de un viejo discurso oficial de “democracia racial” que convive con prácticas de discriminación explícita contra personas afrodescendientes. Como afirma Roseberry (2002: 221), “algunas palabras e instituciones impuestas conllevan más poder, y una disputa sobre ellas amenaza más significativamente que otras al orden dominante”. El debate en torno a los usos de la categoría *intolerancia*, promovido por organizaciones afroreligiosas, ha llamado, asimismo, la atención sobre la manipulación del principio liberal de la *libertad religiosa*. Al respecto, Miranda muestra cómo los segmentos protestantes neopentecostales, beneficiarios de este principio que garantizó su preeminencia en el campo religioso, lo emplean a su vez como sinónimo de una acción sin restricciones que legitima ataques y agresiones contra integrantes de manifestaciones religiosas afrobrasileñas.

Quizás la muestra más palpable de estas batallas discursivas sea la librada en el campo jurídico por activistas e integrantes de movimientos sociales defensores de las religiones afrobrasileñas, quienes han abogado por la inclusión de la categoría de “crímenes de odio” en sus intentos por avanzar en la criminalización del racismo en Brasil. Con ello, han buscado incorporar un modelo internacional al tratamiento de delitos contra personas a causa de su pertenencia a un grupo o “minoría social”, definida en términos de raza, etnicidad, religión u orientación sexual, aprovechando las legislaciones federal y de los estados que contemplan de alguna forma este tipo de delitos —aunque la categoría en sí no forme parte de la legislación brasileña vigente. De esta manera, Miranda destaca cómo los grupos afrorreligiosos emplean el campo legal como espacio de lucha política contra las narrativas ideológicas de “identidad nacional” —incluyendo el “mito de la democracia racial” y el mestizaje como elemento integrador—, y como estrategia para avanzar en una agenda destinada a lograr cambios concretos. No obstante, este terreno particular de disputa también está moldeado por prácticas burocráticas y sociales que, a pesar de la legislación antidiscriminatoria y las políticas de acción afirmativa, funcionan para neutralizar las decisiones jurídicas y administrativas antirracistas. Un ejemplo discutido por la autora son las comisarías especializadas en conflictos vinculados con la manifestación de discriminación y prejuicios, minimizados mediante arraigadas prácticas institucionalizadas como la calificación de “delitos de menor potencial ofensivo”.

En ocasiones, los *agenciamientos* —como también hemos elegido llamarlos— surgen de la dificultad o incapacidad del Estado para proporcionar lo mínimo en situaciones de crisis y violencia generalizadas. En su capítulo, Andrea de la Serna Alegre aborda el conjunto de circunstancias que rodean a la violencia y la criminalidad sufridas por buena parte de la población civil en México, manifiestas de forma particularmente grave en la enorme incidencia de las desapariciones forzadas, a menudo vinculadas a los homicidios y la trata de personas, y con insoslayables dimensiones de violencia de género en contra de las mujeres. En este contexto, de la Serna analiza la relación entre los servicios forenses brindados por instituciones gubernamentales y la movilización de familiares de desaparecidos para dignificar la vida de sus seres queridos. Su etnografía muestra las tensiones, las luchas políticas y las violencias ejercidas por el Estado sobre cuerpos aniquilados por la violencia.

Convertida en una de las tácticas principales de la represión estatal desde la década de 1960, la desaparición forzada de personas alcanzó nuevas cotas durante el sexenio 2006-2012, con la violencia y la militarización del espacio civil desencadenadas por la “guerra contra el narcotráfico” del presidente Felipe Calderón. Para 2012, se habían conformado colectivos de familiares de personas desaparecidas en una docena de entidades federativas en México; asimismo, la ubicación de este grave asunto en la agenda nacional —más que sólo en dichas entidades— ocurrió a partir de las caravanas organizadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en el año 2011, a lo largo del territorio nacional. Además de plantones, ruedas de prensa e investigaciones sobre el paradero de sus seres queridos, algunas de esas organizaciones recurrieron a estrategias de interlocución con autoridades gubernamentales (Villarreal, 2016).

El trabajo de estos colectivos adquirió aún mayor notoriedad después de septiembre de 2014, cuando 43 estudiantes de una escuela rural de magisterio en el estado de Guerrero fueron secuestrados por policías locales en un operativo que involucró a varias corporaciones estatales de seguridad. De la Serna destaca estos hechos como un parteaguas en la visibilización de la desaparición forzada y la organización de grupos de familiares de desaparecidos en México, lo cual evidencia una densa red de omisiones, negligencias y encubrimientos que, aunada a la carencia de infraestructura y recursos, obstaculizan los procesos de justicia y la designación de responsables.

La autora habla de una “crisis forense” como uno de los componentes de esta crisis de impunidad generalizada en México, ilustrada por el descubrimiento de fosas clandestinas en Morelos, una entidad federativa situada al sur de la Ciudad de México. La gran cantidad de cuerpos no identificados en los servicios médicos forenses de esta entidad había llevado a funcionarios públicos, con la aprobación de las autoridades municipales, a inhumar de forma ilegal a decenas de personas en estas fosas —siguiendo así patrones de actuación propios del crimen organizado. Al discutir este caso, seguido y documentado por un grupo de antropólogas (véanse Robledo et al., 2016), de la Serna destaca la persistencia de diversas y perversas facetas del Estado, a un tiempo responsable de las ilegalidades cometidas e interlocutor —mediante ciertas autoridades de la administración pública— de las familias que se movilizaron por la exhumación y correcta identificación de las víctimas. Este fue un proceso

en el que, de nuevo, se dieron diversas irregularidades que los colectivos de familiares se encargaron de documentar con el acompañamiento de antropólogas forenses.

En este contexto, de la Serna propone el concepto de *agenciamiento forense* para referirse a “un entrelazamiento heterogéneo de actores, donde convergen prácticas y narrativas que dan cuenta de una realidad forense ampliada, en la que el saber experto científico, médico y jurídico se ha visto desbordado por una emergencia de actores diversos, familiares, dolientes y solidarios, que han producido otro tipo de saberes y están visibilizando una realidad ominosa e injusta, más allá de la voz autorizada de la ciencia y las instituciones”. El agenciamiento forense opera según la lógica de la red, en la contingencia, en la multiplicidad situada de las prácticas discursivas. La noción devuelve el carácter político a los movimientos sociales que se constituyen como una colectividad del dolor mientras señalan la desconexión entre las normativas y las prácticas estatales.

Tal como lo ejemplifica de la Serna mediante la discusión de casos registrados durante su trabajo de campo —ilustrativos asimismo de los dolorosos itinerarios que han de recorrer los familiares de víctimas de desaparición forzada en México— el proceso del agenciamiento forense está caracterizado por una mezcla de conocimiento especializado y desconfianza hacia autoridades negligentes, cuyos procedimientos burocráticos y encuentros con familiares de víctimas también observa y describe la autora. Así, su trabajo aporta elementos para una etnografía de los servicios forenses y la procuración de justicia en México, revelando una nueva dimensión de las configuraciones de provisión abordadas por Agudo Sanchíz en su capítulo. En estos ensamblajes de instituciones y actores para la provisión de servicios, destacan los actores privados y, en especial, los propios integrantes de la población civil, quienes han de organizarse a lo largo de un arduo proceso de aprendizaje para suplir lo que el Estado ni siquiera proporciona como regulador, garante o supervisor secundario y marginal.

Algunas ideas finales

De lo anterior se desprende, de nuevo, que los textos que componen este volumen, aunque organizados en secciones distintas, muestran lenguajes y marcos de referencia comunes. Mediante estrategias analíticas situadas

en contextos sociales, nacionales y empíricos diversos, por ejemplo, los capítulos de Agudo Sanchíz, Bustos y de la Serna permiten reflexionar sobre la jerarquía de conocimientos expertos, burocráticos o técnicos, la manera en que éstos operan y el poder que se ejerce a través de ellos, ya sea por quienes lo detentan como agentes gubernamentales o mediante el esfuerzo por parte de otros agentes sociales para resistir, apropiarse de ellos y usarlos para sus propios fines. Estos “saberes” van desde revelar las experiencias de migrantes y asesorarlos para futuras entrevistas, aprender a llenar formularios y testimoniar una exhumación, hasta instruirse en las leyes y los decretos para garantizar que cada instancia sobre los procedimientos administrativos sea llevada correctamente, o modificar una normativa que garantice los derechos culturales y la ciudadanía. En este último sentido, el trabajo de Miranda muestra las demandas de movimientos sociales que exigen el reconocimiento de derechos mediante la libertad de expresión de culto.

De acuerdo con el espíritu que nos llevó a proponer a la Asociación Latinoamericana de Antropología un Grupo de Trabajo sobre la antropología del Estado y de las instituciones, hemos procurado revisar la producción en esta área temática sobre todo en México, Argentina y Brasil (pero véase el capítulo de Bustos sobre Chile). Al respecto, hemos indicado tendencias y bloques temáticos, realizando un sondeo de los y las investigadoras que vienen reuniéndose en cada uno de esos contextos nacionales sobre tales asuntos. No hemos abarcado los trabajos realizados en el Caribe y otros países de América del Sur, Norte y Central. Esta sería una labor a realizarse a partir de un proyecto específico que requiere considerar, de forma comparativa, los procesos de formación de Estado y de instituciones que son centrales y/o periféricas a sus núcleos de poder y singulares en cada contexto nacional. Esto involucraría poner a dialogar la producción antropológica con la historiografía, la sociología y la ciencia política, entre otras disciplinas, sobre los escenarios precoloniales, coloniales y poscoloniales de cada uno de los Estados nacionales. Podrían promoverse múltiples iniciativas de constitución de un legado crítico capaz de interpelar a la literatura básica sobre formación de Estados europeos y su malla de instituciones relacionadas, y enfrentarnos con otros escenarios salidos de las particulares fusiones entre colectividades precoloniales con otros colonialismos distintos del franco-británico y de las formas y etapas del imperialismo estadounidense. Un camino posible

sería un gran proyecto sobre una teoría general del Estado formulada desde la perspectiva latinoamericana o, lo que sería más importante, pensar en teorías de Estados nacionales específicos. Esta última posibilidad evitaría el riesgo de reproducir una descontextualizada concepción del Estado como agente regulador cuyo desarrollo puede simplemente compararse entre diferentes regiones, lo cual ignora diferencias cualitativas debidas a dimensiones históricas, culturales y geográficas que son clave para los aspectos estructurales y funcionales de los Estados (Sharma & Gupta, 2006: 10).²⁸ Esas dimensiones incluyen los procesos de especificación y representación que crean la idea de una estructura institucionalizada de dominio separada de la sociedad y la economía (Mitchell, 2006: 185).

Recurrir a estos enfoques para pensar las prácticas de poder contemporáneas en nuestros contextos nacionales aportaría una riqueza de posibilidades interpretativas y de alternativas a aparentes obstáculos analíticos. Por ejemplo, abordar las ilegalidades contemporáneas que configuran al Estado como la esfera pública legalmente reconocida, como lo ilustran las facciones y milicias denominadas criminales, que regulan las compañías privadas de seguridad actuantes en medios rurales y urbanos, mediante las cuales se efectúa la tercerización del supuesto monopolio legítimo de la fuerza. No obstante, lo que hemos pretendido aquí mediante los textos compilados es ampliar una antropología del Estado ya existente desde otros enfoques empíricos que abordan las políticas de gobierno, las instituciones y la acción de las burocracias, así como los acomodados, las resistencias y las formas de agenciamiento de individuos y grupos frente a las formas de poder y regulación de dichas políticas e instituciones. O, para recurrir a la fórmula ya mencionada, construir una propuesta de análisis antropológico del “Estado en acción” que, desde nuestro punto de vista, es la única manera de examinar cómo operan los dispositivos de producción de desigualdades, jerarquías y segregaciones, aunque se presenten reunidos bajo la idea de la promoción de la unidad, la igualdad y la libertad. Para ello, nos parece que la vía más productiva es rechazar los extremos, tanto el de la deducción y el encuadramiento de realidades a partir de teorías preexistentes —ya sean

28 De acuerdo con un comentario más reciente de Gupta (2015: 267), “lo que necesitamos no es tanto teorías del ‘estado’, asumiendo que nuestro objeto es el mismo, sino más bien teorías de estados, cuyas similitudes y diferencias han de ser descubiertas más que asumidas”.

oriundas de la propia antropología o de la filosofía política, la sociología y la ciencia política— como el del constructivismo más radical que dificulta la construcción teórica y reduce la empresa antropológica a un conjunto de etnografías insulares.

Otro punto que cabe destacar es la singularidad de nuestra producción frente a los estereotipos diseminados en la formación antropológica. Lejos de practicar una etnografía *at home* (que implica como contraparte la idea de espacios remotos y plenamente “extranjeros”, encuadre clásico de las antropologías metropolitanas), nuestro trabajo conlleva un permanente extrañamiento de lo familiar (Velho, 1978). Esta postura demanda ejercicios de cuño ético, epistemológico y político no reducibles a procesos ingenuos de exotización como los plasmados en manuales didácticos dirigidos al público externo a la disciplina. Sin embargo, la formación usual en cursos de grado y posgrado no siempre nos prepara para enfrentarnos a las condiciones reales de trabajo en las que producen conocimiento cada vez más profesionales de la antropología, ya sea desde las agencias de la administración pública, en asesorías a movimientos sociales y en organizaciones no gubernamentales, en peritajes para la justicia o en consultorías para el mercado desarrollista (Pacheco de Oliveira, 2004; 2012). Asimismo, existe un fuerte compromiso de muchos y muchas antropólogas con las luchas sociales de su tiempo y con los segmentos menos privilegiados, incluyendo aquellos envueltos en relaciones y redes de comunicaciones con burócratas en diversas instituciones. Formen o no parte de estos espacios, las jerarquías de poder y relaciones sociales que en ellos se establecen son una realidad y un imperativo para un número creciente de practicantes de la disciplina.

Con esta introducción y este libro no buscamos cerrar posiciones en torno a propuestas canónicas, pero sí sugerir que podemos registrar “lo que realmente pasa” más allá de los blindajes teóricos de cualquier naturaleza, y hacer avanzar el conocimiento de procesos necesariamente inconclusos y cambiantes en el incesante flujo histórico. En general, los capítulos que componen el libro parten de investigaciones más amplias, y en muchos de ellos está implícita una agenda de investigaciones futuras. Cuando pensamos en el lugar de muchos países latinoamericanos en la división internacional del trabajo y en el escenario de disputas entre diversos imperialismos, con acusaciones e intromisiones provenientes de distintos lugares, construir investigaciones desde instituciones que ponen

el ejercicio de poder en escena nos parece no sólo oportuno, sino además necesario. Nuestro objetivo es estimular el desarrollo de investigaciones adaptadas a las realidades históricas de diferentes países, pero que utilicen la comparación, ya sea mediante el contraste (en especial con modelos europeos y estadounidenses) o mediante la similitud supuesta o hipotética (entre países en América Latina, o con otros países resultantes de distintos momentos de descolonización e independencia). Hay ahí un vasto terreno apenas explorado, el cual sólo puede comprenderse adecuadamente en el escenario más amplio e inestable de la globalización y de las tensiones entre distintas construcciones de hegemonía y ejercicios de dominación. Al final, una parte esencial de nuestras historias es el desconocimiento de los próximos escenarios y el deseo de realidades distantes, especialmente cuando se sitúan en el norte global.

Referencias bibliográficas

- ABBINK, Jon & SALVERDA, Tijo(eds.). 2013. *The Anthropology of Elites. Power, Culture, and the Complexities of Distinction*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- ABRAM, Simone & WESZKALNYS, Gisa (eds.). 2013. *Elusive promises: Planning in the contemporary world*. Nueva York: Berghahn Books.
- ABRAMS, Philip. 1988 [1977]. "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, 1 (1): 58-89.
- AGAMBEN, Giorgio. 2005. *State of Exception*. Traducido por K. Attell. Chicago: University of Chicago Press.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2008. "Land Recuperation and Conflict on the Margins of State Formation in Northern Chiapas". *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 15 (5): 574-606.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2015. *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México: Universidad Iberoamericana.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2020. "Dualism and entanglement in anthropological approaches to statehood". *Anthropological Theory*, 20 (3): 277-299. Disponible: <https://doi.org/10.1177/1463499619832704>, última consulta 5 de abril de 2022.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2022a. "La consultoría en políticas de seguridad y la subversión del conocimiento etnográfico". In: ESCALONA

- José Luis & ZENDEJAS, Sergio (eds.), *Tensiones antropológicas: reflexividad y desafíos en investigación*. San Andrés Cholula, Puebla y Ciudad de México: Fundación Universidad de las Américas/ CIESAS, pp. 82-111.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2022b. "Hacer legible a Ciudad Neza: reestatalización del gobierno mediante la reforma policial democrática". *Alteridades*, 32 (63): 65-77.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro & ESTRADA SAAVEDRA, Marco (eds.). 2011. *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México/ Universidad Iberoamericana.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro & ESTRADA SAAVEDRA, Marco (coords.). 2014. *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México: El Colegio de México.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro, ESTRADA SAAVEDRA, Marco & BRAIG, Marianne (eds.). 2017. *Estatalidades y soberanías disputadas. La reorganización contemporánea de lo político en América Latina*. México y Berlín: El Colegio de México/ Freie Universität Berlin.
- AGUIÃO, Silvia. 2018. *Fazer-se no "Estado": uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo*. Río de Janeiro: EdUERJ. Disponible: <https://doi.org/10.7476/9788575115152>, última consulta 30 de agosto de 2024.
- ALBRO, Robert, George E. MARCUS, Laura A. MCNAMARA & SCHOCHSPANNA, Monica (eds.). 2012. *Anthropologists in the Securityscape. Ethics, Practice, and Professional Identity*. Walnut Creek, CA: Left Coast Press, Inc.
- ALTHUSSER, Louis. 1971. "Ideology and Ideological State Apparatuses: Notes towards an Investigation". In: *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Nueva York: Monthly Review Press, pp. 85-126.
- APTHORPE, Raymond. 1997. "Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear: On Language, Genre and Power". In: SHORE C. & WRIGHT, S. (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 42-58.
- ARIZPE, Lourdes. 1975. *Indígenas en la Ciudad de México. El caso de las "Marías"*. México: Sepsetentas.
- ARIZPE, Lourdes. 1978. *Migración, Etnicismo y Cambio Económico*. México: El Colegio de México.
- AZAOLA, Elena. 1990. *La institución correccional en México. Una mirada extraviada*. México: Siglo XXI.

- AZAOLA, Elena. 1993. *Los niños de la correccional: fragmentos de vida*. México: CIESAS.
- AZAOLA, Elena. 1996. *El delito de ser mujer*. México: CIESAS/ Plaza y Valdés.
- AZAOLA, Elena. 2006. *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*. México: Ediciones Coyoacán/FLASUD/CIESAS/SSP.
- AZAOLA, Elena & RUIZ TORRES, Miguel Ángel. 2009. *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*. México: Fontamara.
- BALBI, Fernando. 2004. “...esa avalancha de homenajes’. Campo de poder, lealtad y concepciones de la política en el primer peronismo”. *Anuario de Estudios de Antropología Social*, 1: 103-118.
- BALBI, Fernando. 2007. *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el Peronismo*. Buenos Aires: Antropofagia.
- BALBI, Fernando & BOIVIN, Mauricio. 2008. “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno”. *Cuadernos de Antropología Social*, 27: 7-17.
- BECKER, Howard S. 1977a. “De que lado estamos?”. En: *Uma teoria da ação coletiva*. Río de Janeiro: Zahar Editores, pp. 122-136.
- BECKER, Howard S. 1977b. “Problemas na publicação de estudos de campo”. In: *Uma teoria da ação coletiva*. Río de Janeiro: Zahar Editores, pp. 137-157.
- BELLAGAMBA, Alice & KLUTE, Georg (eds.). 2008. *Beside the State. Emerging Forms of Power in Contemporary Africa*. Köln: Köppe.
- BEVILAQUA, Ciméa B. 2008. *Consumidores e seus direitos: um estudo sobre conflitos no mercado de consumo*. São Paulo y Río de Janeiro: Humanitas/ Nau.
- BEVILAQUA, Ciméa B. & LEIRNER, Piero de Camargo. 2000. “Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro”. *Revista de Antropologia* 43 (2): 105-140.
- BEZERRA, Marcos O. 1995. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- BEZERRA, Marcos O. 1999. *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*. Río de Janeiro: Relume Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política, UFRJ.
- BIERSCHENK, Thomas. 2009. “Review of: Sharma, Aradhana, and Akhil Gupta, eds. 2006. *The Anthropology of the State: A reader*. Oxford: Blackwell”. *Zeitschrift für Ethnologie*, 134 (1): 154-158.
- BIERSCHENK, Thomas & OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2014a. “Studying the Dynamics of African Bureaucracies. An Introduction to

- States at Work”. In: _____. (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden y Boston: Brill, pp. 3–33.
- BIERSCHENK, Thomas & OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2014b. “Ethnographies of Public Services in Africa: An Emerging Research Paradigm”. In: _____. (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden y Boston: Brill, pp. 35–65.
- BIERSCHENK, Thomas & OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. (eds.). 2014c. *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden y Boston: Brill.
- BLÁZQUEZ, Gustavo. 2012a. *Los actos escolares: el discurso nacionalizante en la vida escolar*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- BLÁZQUEZ, Gustavo. 2012b. “Fazer cultura: fazer(-se) estado: vernissages e performatividade de estado em Córdoba”. *Mana*, 18 (1): 37–61.
- BLÁZQUEZ, Gustavo & LUGONES, María Gabriela (eds.). 2020. *Celebrar. Una antropología de la fiesta y la performance*. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- BONFIL BATALLA, Guillermo. 2019 [1987]. *México profundo. Una civilización negada*. México: FCE.
- BOURDIEU, Pierre. 1979. *La Distinction. Critique sociale du jugement*. París: Les Éditions du Minuit.
- BOURDIEU, Pierre. 1993. “Esprits d’Etat: Genèse et structure du champ bureaucratique”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96–97: 49–62.
- BOURDIEU, Pierre. 1997. “De la maison du roi à la raison d’État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 118: 55–68.
- BOURDIEU, Pierre. 1998. *The state nobility: Elite schools in the field of power*. Stanford: Stanford University Press.
- BOURDIEU, Pierre. 2001. “Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la ‘volonté générale’”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 140 : 7–11.
- BOURDIEU, Pierre. 2003. “Participant objectification”. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 9: 223–239.
- BOURDIEU, Pierre. 2012. *Sur l’État. Cours au Collège de France 1989-1992*. París: Raison d’agir/ Seuil.
- BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude & PASSERON, Jean-Claude. 1968. *Lé métier de sociologue*. París: Éditions Mouton-Bordas.
- BOURDIEU, Pierre & DELSAULT, Yvette. 1975. “Le couturier et sa griffe: contribution à une théorie de la magie”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1(1): 7–36.

- BOIVIN, Mauricio, ROSATO, Ana & BALBI, Fernando. 1998. “Quando o inimigo te abraça com entusiasmo...” Etnografia de uma traição”. *Mana. Estudos de Antropologia Social*, 4(2): 35–65.
- BRETTELL, Caroline B. (ed.). 1993. *When they read what we write. The politics of ethnography*. Londres: Bergin & Garvey.
- BRIONES, Claudia. 2005. *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- BRIONES, Claudia, CARRASCO, Morita, ESCOLAR, Diego, LAZZARI, Axel, LENTON, Diana, OBARRIO, Juan Manuel & SIFFREDI, Sandra. 1997. “Etnografía del discurso jurídico sobre lo indígena. La resolución 4811/96 desde la pragmática”. *PUBLICAR—En Antropología y Ciencias Sociales*, 7: 51–68.
- BRIONES, Claudia & RAMOS, Ana. 2016. *Parentesco y Política. Topologías indígenas en Patagonia*. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro, Colección Aperturas.
- BRUNO, María Sol. 2022. “Entre recitales y festivales. Sobre espacios de música en vivo en Córdoba durante la década de 1980”. *Revista Papeles de Trabajo*, 2022: 228-249.
- BUENO, Carmen. 2014. “Empresas locales en los circuitos globales de producción e innovación”. *Nueva Antropología*, 81: 123-148.
- BUENO, Carmen. 2016. *Configuraciones productivas en la globalización: trayectorias a la mexicana*. México: CIESAS/ Universidad Iberoamericana.
- BURAWOY, Michael. 2003. “Revisits: An outline of a theory of reflexive ethnography”. *American Sociological Review*, 68 (5): 645-679.
- CALDERÓN, Marco. 2002. “Ciudadanos e indígenas en el Estado populista”. In: CALDERÓN, M. ; ASSIES, W. & SALMAN, T. (eds.), *Ciudadanía, Cultura y Reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán/ IFE, pp. 103–123.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. 2011. *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond Ltda., 204p.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. 2023. *Administração de Conflitos e Justiça: As pequenas causas em um juizado nos EUA*. Rio de Janeiro: Autografia, 384p.
- CARRARA, Sérgio Luis. 1984. “A ‘Ciencia’ e Doutrina da Identificação no Brasil, ou do Controle do Eu no Templo da Técnica” *Boletim do Museu Nacional (Nova Série)*, 50: 1-28.

- CARRASCO, Morita. 2018. *Campos de interlocución y política de reconocimietno indígena en Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia.
- CARVALHO, José Murilo. 1987. “Capítulo 2 – República e Cidadania”. In: *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CASTILHO, Sérgio R. R. 2014. “Marketing político” — a construção social do “mercado eleitoral” no Brasil (1954–2000). Rio de Janeiro: 7 Letras/ Faperj.
- CASTILHO, Sérgio R. R.; SOUZA LIMA, Antonio Carlos & COSTA TEIXEIRA, Carla (orgs.). 2014. *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa/ Faperj.
- CASTRO, Celso. 1990. *O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CASTRO, Celso. 1995. *Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CASTRO, Celso & LEIRNER, Piero (orgs.). 2009. *Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisas de campo*. Rio de Janeiro: FGV.
- CHABAL, Patrick & DALOZ, Jean-Pascal. 2006. *Culture Troubles: Politics and the Interpretation of Meaning*. Chicago: University of Chicago Press.
- CHIRIF, Alberto (ed.). 2021. *Por la conquista de la autodeterminación. El cincuentenario de la Declaración de Barbados*. Copenhagen: IWGIA.
- COOPER, Frederick y Randall M. PACKARD (eds.). 1997. *International Development and the Social Sciences: Essays in the History and Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press.
- CORRÊA, Mariza. 1988. “Traficantes do excêntrico. Os antropólogos no Brasil dos anos 30 aos anos 60”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 6 (3): 79–98.
- CORRÊA, Mariza. 1995. “A Antropologia no Brasil (1960–1980)”. In: MICELI, Sergio (org.), *História das Ciências Sociais no Brasil*. Vol. 2. São Paulo: Vértice/ Ed. Revista dos Tribunais/ Idesp.
- CREHAN, Kate. 2002. *Gramsci, Culture and Anthropology*. Berkeley: University of California Press.
- CREWE, Emma. 2021. *The Anthropology of Parliaments. Entanglements in Democratic Politics*. Londres: Routledge.
- CUNHA, Olívia Maria Gomes da. 2002. *Intenção e gesto. Pessoa, cor e a produção cotidiana da (in)diferença no Rio de Janeiro, 1927–1942*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- DAS, Veena & Deborah POOLE (eds.). 2004. *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

- DAVIS, Shelton H. 1977. *Victims of the Miracle: Development and the Indians of Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DELRIO, Walter. 2005. *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872–1943)*. Bernal, Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Quilmes
- DELRIO, W.; ESCOLAR, D.; LENTON, D & PÉREZ, P. 2018. *En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del estado argentino sobre los pueblos originarios (1870–1950)*. Viedma: Ed. UNRN.
- Díaz, María Cecilia. 2022. “El cannabis en sus transformaciones: Notas etnográficas sobre el proceso de regulación de la planta de cannabis y sus derivados”. *Cadernos de Campo*, 31 (1): 1–22.
- DUSSAUGE LAGUNA, M.; CEJUDO, G.M. & PARDO, M. C. (eds.). 2018. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. México: CIDE.
- ECKERT, Julia. 2016. “Beyond Agatha Christie: Relationality and critique in anthropological theory”. *Anthropological Theory*, 16 (2–3): 241–248.
- ELIAS, Norbert. 2006 [1972]. “Processos de formação de Estados e construção de nações”. In: _____. *Escritos & ensaios; 1: Estado, processo, opinião pública. Organização e apresentação Frederico Neiburg e Leopoldo Waizbord*. Rio de Janeiro: Zahar, pp.153–165.
- ESCALANTE, Fernando. 2007. “Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina”. *Nueva Sociedad*, 210: 64–77.
- ESCALONA VICTORIA, José Luis. 2008. “Politics and Memories in Rural Chiapas: Languages of Power at the Dawn of the Twenty-First Century”. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 15 (5): 550–573.
- ESCALONA VICTORIA, José Luis. 2011. “Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados”. *Estudios Sociológicos*, 29 (86): 389–413.
- ESCALONA VICTORIA, José Luis y Sergio ZENDEJAS (eds.). 2022. *Tensiones antropológicas: reflexividad y desafíos en investigación*. San Andrés Cholula y Ciudad de México: Fundación Universitaria de las Américas/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- ESCOBAR, A. & GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.. 2000. “Logros y retos: una evaluación cualitativa del Progreso en México”. In: *Progreso: más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario*. México: Progreso, pp. 1–132.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco. 2024. “Las autodefensas michoacanas (2013–2015). ¿Levantamiento popular o defensa del orden del narcotráfico regional?”

- In: Ariel Rodríguez Kuri (ed.), *Violencias mexicanas, 1920–2020. Once estudios*. México: El Colegio de México, pp. 173–211.
- ESTRADA SAAVEDRA, M. & VIQUEIRA, J.P. (coords.). 2010. *Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista. Microhistorias políticas*. México: El Colegio de México.
- FASSIN, Didier. 2013. *Enforcing Order. An Ethnography of Urban Policing*. Cambridge: Polity Press.
- FERGUSON, J. & GUPTA, A. 2002. “Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality”. *American Ethnologist*, 29 (4): 981–1002.
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, María Inés. 2016 *Hacer juntos(as). Dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva*. Buenos Aires: Biblos.
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, María Inés. 2017. *La política afectada. Experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada*. Rosario: Prohistoria.
- FOOTE-WHYTE, William. 1943. *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*. Chicago: University of Chicago Press.
- FOUCAULT, Michel. 1992. *Genealogía del racismo. De la Guerra de las razas al racismo de Estado*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- FOUCAULT, Michel. 1995. “O sujeito e o poder”. In: RABINOW, P. & DREYFUS, H. (eds.), *Michel Foucault: Uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica)*. Río de Janeiro: Forense Universitária, pp. 231–249.
- FOUCAULT, Michel. 2006. “Clase del 8 de febrero de 1978”. In: *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE, pp. 139–159.
- FOUCAULT, Michel. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977–78*. Traducido por G. Burchell. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- FOUCAULT, Michel. 2011. *Historia de la sexualidad. Vol. 1. La voluntad de saber*. Traducido por U. Guñazú. México: Siglo XXI.
- FOUCAULT, Michel. 2018. *Vigiar e Punir. Nascimento da Prisão*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- FREDERIC, Sabina & SOPRANO, Germán. 2008. “Panorama temático: antropología y política en la Argentina”. *Estudios en Antropología social*, 1 (1): 129–184.
- GAMIO, Manuel. 1979 [1922]. *La población del valle de Teotihuacán*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- GARAÑO, Santiago. 2020. *Memorias de la prisión política durante el terrorismo de Estado en Argentina (1974–1983)*. La Plata y Posadas: Los Polvorines.

- GARAÑO, Santiago & CONCHA, Ana. 2022. *Operativo Independencia: geografías, actores y tramas*. Tucumán: Editorial de la Universidad Nacional de Tucumán (EDUNT).
- GARCÍA DE LEÓN, Antonio. 2002. *Fronteras interiores. Chiapas: una modernidad particular*. México: Océano.
- GLEDHILL, John. 2000. *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- GOFFMAN, Erving. 2015. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. 1986. *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*. Guadalajara (México): El Colegio de Jalisco/ CIESAS/ SPP.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. 1988. "Economic crisis, domestic reorganisation and women's work in Guadalajara, Mexico". *Bulletin of Latin American Research*, 7 (2): 207–223.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (coord.). 2006. *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México: CIESAS.
- GREENHOUSE, Carol J. 2012. "The 'State Idea' in Theory and Practice". *Reviews in Anthropology*, 41: 154–172.
- GRIMBERG, Mabel. 1997. *Demanda, Negociación y Salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos 1984–1990*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-CBC, UBA.
- GUPTA, Akhil. 1995. "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State". *American Ethnologist*, 22 (2): 375–402.
- GUPTA, Akhil. 2012. *Red tape: bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Durham: Duke University Press.
- GUPTA, Akhil. 2015. "Viewing States from the Global South". In: KRUPA, C. & NUGENT, D. (eds.), *State Theory and Andean Politics. New approaches to the study of rule*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 267–277.
- HAESBAERT, Rogério. 2011. *El mito de la desterritorialización*. México: Siglo XXI.
- HAESBAERT, Rogério. 2013. "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". *Cultura y Representaciones Sociales*, 8 (15): 9–42.
- HANSEN, Thomas B. & STEPPUTAT, Finn (eds). 2001. *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.

- HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída. 2001. *La otra frontera. Identidades múltiples en el Chiapas poscolonial*. México: CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa.
- HERZFELD, Michael. 1993. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- HEVIA, Felipe. 2011. *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso de Progres/ Oportunidades de México*. Bruselas: Peter Lang.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia. 1978. *La modernización de la agricultura mexicana, 1940–1970*. México: Siglo XXI.
- JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. 1987. *L'Etat en action*. París: PUF.
- JOSEPH, Gilbert M. & NUGENT, Daniel (eds.). 1994. *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham (NC) y Londres: Duke University Press.
- KANT DE LIMA, Roberto. 1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. 2ª. ed. Rio de Janeiro, Forense, 164p.
- KANT DE LIMA, Roberto. 2011. *Ensaio de Antropologia e de Direito. Acesso à justiça, processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Río de Janeiro: Lumen Juris, 289 p.
- LAGARDE, Marcela. 1979. “El indio de la antropología mexicana”. *Historia y Sociedad*, 21: 75–93.
- LÁZZARI, Axel. 2012. ¡Vivan los indios argentinos! Etnización discursiva de los ranqueles en la frontera de guerra del siglo XIX. Mendoza: CAICYT-CONICET.
- LEAL MARTÍNEZ, A.; CROSSA, V. & DÍAZ, A. (en prensa). *Hacer bien las reglas: técnica y política en la burocracia de la movilidad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- LEGORRETA, María del Carmen. 1998. *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*. México: Cal y Arena.
- LEIRNER, Piero de Camargo. 1997. *Meia-volta, volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*. Río de Janeiro y São Paulo: FGV/ Fapesp.
- LENTON, Diana. 2010. “La ‘cuestión de los indios’ y el genocidio en los tiempos de Roca: sus repercusiones en la prensa y la política”. In: *La crueldad argentina: Julio A. Roca y el genocidio de los pueblos originarios*. Buenos Aires: El Tugurio, pp. 29–50.
- LEYVA SOLANO, Xóchitl y Gabriel ASCENCIO FRANCO. 1996. *Lacandonia al filo del agua*. México: FCE.
- LIPSKY, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- LOBO, Andréa y Carla COSTA TEIXEIRA. 2020. “Pesquisando ‘entre’ pesquisadores. Novos desafios ao fazer etnográfico?” In: Carla Costa Teixeira y Sérgio Castilho, *IPEA – Etnografia de uma instituição: entre pessoas e documentos*. Río de Janeiro: ABA Publicações/ AFIPEA, pp.75–107. Disponible: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/159_00127275.pdf, última consulta 31 de agosto de 2024.
- LOMNITZ, Larissa. 1975. *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- LOMNITZ-ADLER, Claudio. 1992. *Exits from the Labyrinth: Culture and Ideology in the Mexican National Space*. Berkeley: University of California Press.
- LUGONES, María Gabriela. 2012. *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Río de Janeiro: E- Papers.
- LUGONES, M.G., DÍAZ, M.C. & TAMAGNINI, M.L.. 2024. “Movimientos hacia una antropología del gestionar: Introducción al dossier”. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 21: 1–9.
- LUJÁN VERÓN, David. 2023. *Un rostro cálido del Estado. Socioantropología del clientelismo político*. México: El Colegio de México.
- MAIA, Bóris. 2019. *Vida de escola: uma etnografia sobre carisma e autoridade na educação*. Niterói: Eduff.
- MAIA, Bóris. 2022. *Virando Estado: subjetividade, conhecimento e poder em concursos públicos no Brasil*. Niterói y Río de Janeiro: Eduff.
- MALDONADO ARANDA, Salvador (ed.). 2001. *Dilemas del Estado Nacional*. Zamora (Michoacán): COLMICH.
- MALDONADO ARANDA, Salvador. 2010. *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia*. Zamora (Michoacán): COLMICH.
- MALDONADO ARANDA, Salvador. 2018. “‘We are Men of War’: Self-defense Forces, Paramilitarism and Organized Crime on the Mexican Periphery”. *The Global South*, 12 (2): 148–165.
- MALDONADO ARANDA, Salvador (coord.). 2021. *Soberanías en vilo. Miradas desde la seguridad ciudadana en América Latina*. Zamora (Michoacán): COLMICH.
- MANZANO, Virginia. 2007. *De La Matanza obrera a capital nacional del piquete. Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MANZANO, Virginia. 2013. *La política en movimiento. Movilizaciones Colectivas y Políticas Estatales en la Vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria.

- MARGULIS, Mario. 1979. *Contradicciones en la estructura agraria y transferencias de valor*. México: El Colegio de México.
- MEZZADRA, Sandro & NEILSON, Brett. 2016. *La frontera como método. O la multiplicación del trabajo*. Traducido por V. Hendel. Buenos Aires: Tinta Limón.
- MIGDAL, Joel S. & SCHLICHTTE, Klaus. 2005. "Rethinking the state". In: SCHLICHTTE, K. (ed.), *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*. Aldershot: Ashgate, pp. 1-40.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. 2000. "Cartório: onde a Tradição tem Registro Público". *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia e Política*, 8 (1): 59-75. Disponible: https://drive.google.com/file/d/0B9HWgBRe_UoIbmVpRFIIUU1zVzA/view?resourcekey=0-q5wPVHlpHi58ZwJzjf1OjA, última consulta 30 de agosto de 2024.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. 2005. "Antropologia, Estado Moderno e Poder". *Avá*, 7: 128-146.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. 2010. "Fisco e cartórios: exemplos de burocracia à brasileira". In: SOUZA LIMA, A.C. et al (orgs.), *Antropologia e Direito: temas jurídico-antropológicos para debates jurídicos*. Florianópolis: Nova Letra. Disponible: http://www.abant.org.br/files/148_00131787.pdf, última consulta 31 de agosto de 2024.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. 2015. *Burocracia e fiscalidade: uma análise das práticas de fiscalização e cobrança de impostos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MITCHELL, Timothy. 2002. *Rule of Experts. Egypt, Techno-politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press.
- MITCHELL, Timothy. 2006. "Society, Economy, and the State Effect". En: A. SHARMA, A. & GUPTA, A. (eds.). *The Anthropology of the State*. Malden: Blackwell, pp. 169-186.
- MOSSE, David. 2005a. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press.
- MOSSE, David. 2005b. "Global governance and the ethnography of international aid". In: MOSSE, D. & LEWIS, D. (eds.), *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*. Londres: Pluto Press, pp. 1-36.
- MOSSE, David. 2006. "Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities". *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 12 (4): 935-956.
- MUJICA, Jaris. 2011. *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores/ Instituto de Estudios Universitarios.

- NADER, Laura. 1972. "Up the anthropologist: perspectives gained from studying up". In: D. Hymes (ed.), *Reinventing anthropology*. New York: Random House, pp. 284–311.
- NAVALLO, Laura. 2007. "*Tocando Cultura*". *Políticas y poéticas del término cultura a partir de un análisis de los procesos sociales de creación de la Orquesta Sinfónica de Salta*. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional de Salta, UNSa, Salta, Argentina.
- NAVALLO, Laura. 2010. "*Hacer Cultura. Arte y políticas culturales en Salta, República Argentina*". Tesis de maestría. Universidad Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro, Brasil.
- NUIJTEN, Monique. 2003. *Power, community and the state: The political anthropology of organization in Mexico*. London: Pluto Press.
- OEHMICHEN, María Cristina. 1999. *Reforma del estado, política social e indigenismo en México, 1988–1996*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Antropológicas.
- OLIVEIRA, Alicia & TISCORNIA, Sofía, 1990. *La Construcción Social de Imágenes de Guerra. Ejecuciones Extralegales sobre Sectores Populares en Buenos Aires: 1982/1989*. Buenos Aires: Cuadernos del CELS.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2014. "The Delivery State in Africa. Interface Bureaucrats, Professional Cultures and the Bureaucratic Mode of Governance". In: BIERSCHENK, T. & OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden: Brill, pp. 399–429.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre & PICCOLI, Emmanuelle (eds.). 2018. *Cash Transfers in Context. An Anthropological Perspective*. Nueva York: Berghahn Books.
- OTERO, Marcelo. 2006. "La sociologie de Michel Foucault". *Sociologie et Sociétés*, 38 (2): 49–72.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. 2004. "Pluralizando tradições etnográficas: sobre um certo mal-estar na antropologia". In: LANGDON, E.J. & GARNELO, L. (orgs.) *Saúde dos povos indígenas: reflexões sobre uma antropologia participativa*. Río de Janeiro: Contra Capa Livraria, pp. 09–32. Disponible: https://www.abant.org.br/files/5_00180776.pdf, última consulta 1 de septiembre de 2024.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. 2012. "Perícia antropológica". In: SOUZA LIMA, A.C. (ed.), *Antropología e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Río de Janeiro y Brasília: Contra Capa Livraria/ ABA, pp. 125–140. Disponible: https://www.abant.org.br/files/148_00131787.pdf, última consulta 1 de septiembre de 2024.

- PACHECO DE OLIVEIRA, João. 2021. “Barbados desde la antropología brasileña”. In: CHIRIF, Alberto (ed.), *Por la conquista de la autodeterminación. El cincuentenario de la Declaración de Barbados*. Copenhague: IWGIA, pp. 227–247. Disponible: <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/3957-por-la-conquista-de-la-autodeterminaci%C3%B3n.html>, última consulta 1 de septiembre de 2024.
- PALERM, Ángel. 2008 [1980]. *Antropología y Marxismo*. México: CIESAS/ UAM/ UIA.
- PALMEIRA, Moacir, PEIRANO, Mariza & LEITE LOPES, José Sergio. 1998. “Uma antropologia da política: Rituais, representações e violência. Projeto de pesquisa”. *Cadernos do NuAP*, 1: 6–14. Disponible: http://www.marizapeirano.com.br/artigos/1998_uma_antropologia_da_politica.pdf, última consulta 14 de mayo de 2023.
- PALMEIRA, Moacir & HEREDIA, Beatriz. 2010. *Política ambígua*. Río de Janeiro: Relume-Dumará/ NUAP. Disponible: http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_ambigua.pdf, última consulta 1 de septiembre de 2024.
- PEIRANO, Mariza. 1981. *The anthropology of anthropology: the Brazilian case*. PhD dissertation, Harvard University, Cambridge.
- PEIRANO, Mariza. 1992. *Uma antropologia no plural. Três experiências contemporâneas*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- PEIRANO, Mariza. 2014. “Etnografía no é método”. *Horizontes Antropológicos*, 20 (42): 377–391.
- PITA, María Victoria. 2010. *Formas de morir y formas de vivir: el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Del Puerto/ CELS.
- PITA, María Victoria & MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. 2015. “Alcance y limitaciones de las consultorías en materia de seguridad pública y derechos humanos”. *Civitas*, 15 (1): 128–154. Disponible: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.17628>, última consulta 4 de abril de 2022.
- PITA, María Victoria & PEREYRA, Sebastián. 2020. *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Tese Press.
- RAMOS, Ana. 2010. *Los pliegues del linaje. Memorias y políticas mapuches-tehuelches en contextos de desplazamiento*. Buenos Aires: Eudeba.
- ROBERTSON, A. F. 1984. *People and the State: An Anthropology of Planned Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROBLEDO, C., ESCORCIA, L., QUERALES, M. & GARCÍA, G.. 2016. “Violencia e ilegalidad en las fosas de Tetelcingo: interpretaciones desde la antropología”. *Resiliencia*, 3, julio-septiembre: 8–24.

- ROSATO, Ana & Balbi, FERNANDO (eds.). 2003. *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios de antropología social*. Buenos Aires: CAS/ IDES/ Antropofagia.
- ROSEBERRY, William. 2002. "Hegemonía y lenguaje contencioso". In: JOSEPH, G.M. & NUGENT, D. (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Ediciones Era, pp. 213–226.
- RUBIN, Jeffrey. 1996. "Decentering the regime: Culture and regional politics in Mexico". *Latin American Research Review*, 31 (3): 85–126.
- SAMPAIO, Patricia Mello. 2014. "Fronteiras da liberdade. Tutela indígena no Diretório Pombalino e na Carta Régia de 1798". In: SOUZA LIMA, A.C. (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, pp. 89–111. Disponible: http://www.e-papers.com.br/carrinho_livre.asp?codigo_produto=2516&promo=7, última consulta 31 de agosto de 2024.
- SCHWARTZ, Stuart B. 2011. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609–1751*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SCOTT, James C. 1998. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- SEYFERTH, Giralda. 1985. "A Antropologia e a Teoria do Branqueamento da Raça no Brasil: a tese de João Batista de Lacerda". *Revista do Museu Paulista*, 30: 81–98.
- SEYFERTH, Giralda. 1996. "Construindo a Nação: Hierarquias Raciais e o Papel do Racismo na Política de Migração e Colonização". In: MAIO, M. C. & SANTOS, R. V.(orgs.). *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/ Centro Cultural Banco do Brasil, pp. 41–58.
- SHARMA, Aradhana y Akhil GUPTA. 2006. "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization". In: _____.(eds.), *The Anthropology of the State*. Malden: Blackwell, pp. 1–41.
- SHORE, Cris & WRIGHT, Susan. 1997. "Policy: A new field of anthropology". In: _____. (eds.), *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 3–39.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org.). 2002. *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ Nuap. Disponible: <http://laced4.hospedagemdesites.ws/arquivos/Gestar-gerir.pdf>.

- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org.). 2012. *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro / Brasília: Contra Capa, LACED, Associação Brasileira de Antropologia, 576p. Disponible: https://www.abant.org.br/files/148_00131787.pdf.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2018 [1995]. *Un gran cerco de paz: Poder tutelar, indianidad y formación del Estado en Brasil*. Traducción de Federico Lavezzo y María Gabriela Lugones. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2021. “Tradições coloniais de gestão da desigualdade: reflexões a partir da administração indigenista no Brasil”. In: Antonio Carlos de Souza Lima y Caio Gonçalves Dias (eds.), *Maquinaria da “unidade”, bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Rio de Janeiro: PPGAS/ Sette Letras, pp. 178–196.
- SOUZA LIMA, A.C. & BARROSO-HOFFMANN, M. 2002. “Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação”. In: _____. (orgs.), *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma política indigenista*. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa, pp. 7–28.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos & GARCÍA-ACOSTA, V. (org.). 2014. *Margens da Violência: subsídios ao estudo do problema da violência nos contextos mexicano e brasileiro*. Brasília: ABA, 308p. Disponible: https://www.abant.org.br/files/76_00182098.pdf.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de y João Paulo Macedo e Castro. 2015. “Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)”. *Revista Antropológicas*, 26: 17–54. Disponible: <http://www.revista.ufpe.br/revistaantropologicas/index.php/revista/article/view/568/362>, última consulta 1 de septiembre de 2024. Republicado con cambios in SOUZA LIMA, A.C. & GONÇALVES DIAS, C. (eds.), 2021. *Maquinaria da “unidade”, bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Rio de Janeiro: PPGAS/ Sette Letras.
- SOUZA LIMA, A.C., BELTRÃO, J, SOUZA LOBO, A., RODRIGUES CASTILHO, S.R., LACERDA, P.M. & OSORIO, P. (ORGS.). 2018. *A antropologia e a esfera pública no Brasil. Perspectivas e Prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário*. Rio de Janeiro y Brasília: ABA/ E-papers. Disponible: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/144_00199595.pdf, última consulta 14 de mayo de 2023.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos & FACINA, A. 2019. “Brasil: por que (ainda) estudar elites, instituições e processos de formação de Estado?” In: COSTA

- TEIXEIRA, C., LOBO, A. & ABREU, L.F. (orgs.). *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações, pp. 433–483. Disponible: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/147_00167242.pdf, última consulta 14 de mayo de 2023.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos & GONÇALVES DIAS, Caio. 2020. “Anthropology and the State in Brazil: questions concerning a complex relationship”. *Vibrant*, 17: 1–21. Disponible: <https://www.scielo.br/j/vb/a/GjZX4TQZZy9PX9mzCtCbmdK/?format=pdf&lang=en>, última consulta 14 de mayo de 2023. Republicado y traducido con cambios en SOUZA LIMA, A.C. & GONÇALVES DIAS, C. (eds.). 2021. *Maquinaria da “unidade”, bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Río de Janeiro: PPGAS/ Sette Letras.
- SOUZA LIMA Antonio Carlos & GONÇALVES DIAS, Caio. (eds.). 2021. *Maquinaria da “unidade”, bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Río de Janeiro: PPGAS/ Sette Letras.
- SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia. 2006. *Los policías: una averiguación antropológica*. Guadalajara (México): ITESO/ Universidad de Guadalajara.
- SVAMPA, Maristella. 2019. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante.
- TAGMANINI, Lucía. 2010. *Performance y políticas culturales en la inauguración del Museo Superior de Bellas Artes “Evita–Palacio Ferreyra”*. Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- TEIXEIRA, Carla Costa. 1998. *A honra da política. Decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949–1994)*. Río de Janeiro: Relume Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política UFRJ. Disponible: http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/a_honra_da_politica.pdf
- TEIXEIRA, Carla Costa & SOUZA LIMA, A.C.. 2010. “A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?” In: DIAS DUARTE, Luiz Fernando (coord. de área) & MARTINS, Carlos Benedito (coord. general), *Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia*. São Paulo: ANPOCS, pp. 51-95. Republicado con cambios en SOUZA LIMA, A.C. & GONÇALVES DIAS, C. (eds.). 2021. *Maquinaria da “unidade”, bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Río de Janeiro: PPGAS/ Sette Letras.
- TEIXEIRA, C.C., LOBO, A. & ABREU, L.E. (orgs.). 2019. *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações, pp. 433–483. Disponible: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/147_00167242.pdf, última consulta 14 de mayo de 2023.

- TEIXEIRA, Carla Costa & CASTILHO, Sergio. 2020. “Abertura: Etnografía em organizações e instituições: sobre o que estamos falando?” In: *IPEA – Etnografia de uma instituição: entre pessoas e documentos*. Río de Janeiro: ABA Publicações/ AFIPEA, pp. 19–71. Disponible: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/159_00127275.pdf, última consulta 14 de mayo de 2023.
- TISCORNIA, Sofia. 2004. “Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina”. *Nueva Sociedad*, 191, Mayo-Junio: 78–89. Disponible: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3197_1.pdf, última consulta 1 de septiembre de 2024.
- TISCORNIA, S., MARTÍNEZ, M.J. & PITA, M.V.. 1993. “Presentación del Equipo de Antropología Política y Jurídica”. En: *Cuadernos de Antropología Social*, 7: 121–125. Disponible: <https://doi.org/10.34096/cas.i7.4821>, última consulta 19 de julio de 2024.
- TISCORNIA, Sofia & PITA, María Victoria (eds.). 2005. *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios en antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia.
- TISCORNIA, S., PITA, M.V., VILLALTA, C., MARTÍNEZ, J. & SARRABAYROUSE OLIVEIRA, M.J. 2010. “La antropología política y jurídica, entre la etnografía y la historia”. *Cuadernos de Antropología Social*, 32: 7–11. Disponible: <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180917058001.pdf>, última consulta 19 de julio de 2024.
- TISCORNIA, S. PITA, M.V. & VILLALTA, C.. 2014. “Equipo de Antropología Política y Jurídica. Problemas y líneas de investigación”. In: *Quehaceres. Revista del Departamento de Antropología*, 1 (1): 48–52. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/34663>, última consulta 19 de julio de 2024.
- VALENCIA, Enrique, GENDREAU, Mónica & TEPICHÍN, Ana María (coords.). 2000. *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?* Guadalajara (México): Universidad de Guadalajara/ ITESO/ Universidad Iberoamericana.
- VELHO, Gilberto. 1978. “Observando o familiar”. In: Edson de OLIVEIRA NUNES (org.), *A aventura Sociológica. Objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Río de Janeiro: Zahar Editora, pp. 36–46.
- VERA, Héctor. 2014. “Pie de rey. Soberanía, estados modernos y el monopolio sobre los medios legítimos de medición”. In: AGUDO SANCHÍZ, A. & ESTRADA SAAVEDRA, M. (coords.). *Formas Reales de la Dominación del Estado. Perspectivas Interdisciplinarias del Poder y la Política*. México: COLMEX, pp. 55–109.

- VILLALTA, Carla. 2012. *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- VILLALTA, Carla & MARTÍNEZ, María Josefina. 2022. *Estado, infancias y familias. Estudios de Antropología Política y Jurídica*. Buenos Aires: Teseo Press.
- VILLARREAL, María Teresa. 2016. “Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia”. *Intersticios Sociales*, 11: 1–28. Disponible: <https://www.redalyc.org/journal/4217/421744677007/html/>, última consulta 19 de abril de 2022.
- VIQUEIRA, Juan Pedro. 2002. *Encrucijadas chiapanecas. Economía, religión e identidades*. México: Tusquets/ El Colegio de México.
- VIQUEIRA, Juan Pedro & RUZ, Mario Humberto (eds.). 1995. *Chiapas: los rumbos de otra historia*. México: UNAM/ CIESAS/ CEMCA/ Universidad de Guadalajara.
- VOS, Jan de. 2002. *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona, 1950–2000*. México: FCE/ CIESAS.
- WARMAN, Arturo. 1976. *Y venimos a contradecir: los campesinos de Morelos y el estado nacional*. México: CIS-INAH/ Ediciones de La Casa Chata.
- WARMAN, A., NOLASCO, M., BONFIL, G., OLIVERA, M. & VALENCIA, E.. 1970. *De eso que llaman antropología mexicana*. México: Editorial Nuestro Tiempo.
- ZAMORANO, C., CAPRON, G. & DÍAZ, A. (coords.). 2023. *Dispositivos de seguridad. Afectos, prácticas y relaciones en medios urbanos*. México: CIESAS- Publicaciones de la Casa Chata.

**DISPOSITIVOS Y ENSAMBLAJES
DE PATRONES DE ACCIÓN
Y PROCEDIMIENTOS DE
REGULACIÓN SOCIAL**

Sobre gestar y gestionar la desigualdad: puntos de investigación y diálogo²⁹

Antonio Carlos de Souza Lima

DOI: 10.48073/978656128079.0002

¿Cómo hemos podido reunir temas tan distintos como los abordados en los textos reunidos en “*Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*”? De los procesos de regionalización y gestión territorial y de la producción de saberes articulados a ellos; las prácticas de aparatos de gobierno destinados, entre otras cosas, al control de la movilidad espacial de segmentos de la población brasileña (*indios, menores, migrantes, pobladores de villas de emergencia*); las formas sociales de espectacularización de la vida política, por vía de los rituales de masa o de los medios de comunicación a distancia, en coyunturas históricas en Brasil tan distintas como las que van desde final del siglo XIX y de la “primera república” hasta los años noventa del siglo XX, los textos reunidos movilizaban contextos históricos y una literatura de referencia bastante diferenciados. Pensar idearios tan distintos como aquellos que, en un momento, proponen la tutela para poblaciones indígenas y, en otro, la *asociación* y la *participación* para esas mismas poblaciones, junto con un arsenal metodológico que, a fines de los años 1990, aproximaba la pesquisa histórico-documental con con la observación historiográfica (cuando esto no había sido “naturalizado” todavía en el campo de la antropología ni en el de la geografía), tuvo un punto común de dispersión: el enfrentamiento

29 Este texto fue originalmente publicado como Introducción a Souza Lima (2002b:11–22), luego republicado en Souza Lima & Gonçalves Dias (orgs.) (2021:178–196). Para esta publicación se efectuaron algunas adaptaciones y se introdujeron notas, de modo de adecuar el texto a su posición en el libro. Disponible en: <http://nuap.etc.br/gestar-e-gerir/>; e em <http://laced4.hospedagemdesites.ws/arquivos/Gestar-gerir.pdf>. Última consulta: 18 enero 2021. Traducción al castellano: Federico Lavezzo.

analítico de las acciones del Estado, las llamadas “políticas públicas” como vía de acceso a los procesos de formación de Estado.

Reunir esfuerzos de variada naturaleza, en muchos momentos contrariando la tendencia a la especialización en áreas y temáticas, demandó un esfuerzo cognitivo, en el sentido del aprendizaje de elementos específicos de los mundos estudiados y, a partir de su comparación, nos permitió construir hipótesis sobre los procesos de formación de Estado en Brasil, especialmente a partir de los estudios relativos a las acciones gubernamentales. Así fue posible reflexionar sobre los dispositivos operantes en dinámicas de territorialización (también en espacios urbanos), sobre los *especialistas* —portadores y productores de ciertos saberes que se cristalizan en sectores de la administración— surgidos contemporáneamente a la función de los procesos simultáneos de integración y de segmentación. Por tanto, sobre las técnicas de diferenciación social e instauración de jerarquías, parte del surgimiento de una creciente interdependencia entre redes regionales y sociales, y de formas de (re)creación de desigualdades. Es decir que tal dispersión temática (con algún eclecticismo metodológico y teórico, pero con elementos de abordaje compartidos) nos alienta a tomar las políticas públicas (o de *gobierno*, como preferimos decir —véase Souza Lima & Castro, 2021) como vías de acceso privilegiadas (aunque no las únicas) para el estudio de aspectos de los procesos de formación de Estado.

Muchas de estas ideas fueron embrionariamente experimentadas en mi análisis sobre poder tutelar, indianidad y formación de Estado (Souza Lima, 1995), y posteriormente expandidas en proyectos de investigación³⁰ y, particularmente, en cursos de posgrado, donde se pudieron debatir en relación a otros espacios sociales, distintos a los afectos a la pesquisa sobre

30 “A administração pública e os povos indígenas no Brasil: a Fundação Nacional do Índio (Funai), de 1968 a 1992”; “Administração pública e criação de comunidades políticas. Formas de poder e saberes de Estado: uma proposta de análise antropológica”; y “Estudo antropológico da administração pública no Brasil: tradições de conhecimento, morfologias, saberes e formas de poder para gestão de populações”, entre otros, presentados al Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq); a la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep); y a la Fundación Carlos Chagas de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro (Faperj), como propositivos de una línea de pesquisa y de proyectos específicos, en el período que va desde 1993 hasta el presente. Para una lectura ejemplar de la idea de poder tutelar, véase Lugones (2022) que la utilizó con enorme creatividad, ampliándola así en su propia obra (2012).

indigenismo y política indigenista. Aunque haya material para sintetizar puntos de convergencia entre muchos estudios que, partiendo de esa perspectiva, redundaron en disertaciones de maestría, tesis, artículos y libros —no sólo en antropología, ni bajo una única dirección, sino también en áreas conexas—, y que sea importante comenzar a teorizar en consonancia con el trabajo etnográfico, nunca fue la intención producir un esfuerzo “normalizador” que estableciera eslabones, articulaciones obsesivamente entrecruzadas, como demostración de un cuadro interpretativo “circular”, redondo y sectario. Hay mucho para estudiar desde el punto de vista etnográfico, para producir esfuerzos de síntesis y teorización, sobre todo entrecruzando visiones remisibles a Marx, Weber y Durkheim, cuestionando lo que en Antropología se ha llamado vulgarmente “Estado”.³¹

Partimos de la constatación de que pensar en términos de procesos de formación de Estado, de modalidades de instauración de desigualdades y jerarquías (parte intrínseca de lo que describimos como “fenómenos políticos”) requiere abordar fenómenos en escalas temporales y espaciales distintas, al percibir las implicancias inmediatas y cotidianas de la idea de complejidad en el análisis antropológico, incluso en el plano metodológico, y las dificultades en el uso de material histórico desde un punto de vista antropológico. Cf. Barth (1993; 2000), Braudel (1976) y Tilly (1984), entre muchos otros. La crítica de Norbert Elias (2006) en cuanto a la fuerza modélica de la idea de Estado nacional en las ciencias sociales, su carácter subyacente a nociones totalizantes como la de “sistema social”, nos es igualmente inspiradora. Por otro lado, en el plano teórico, operamos con la idea de que el horizonte del “monopolio de la violencia legítima”, aunque fundamental y necesitando, de hecho, de una investigación más detallada, como en Tilly (1996), no da cuenta, en el caso brasileño, de un análisis de las relaciones de poder capaz de recuperar la dimensión de representación en el sentido performático y figurativo de

31 Para ejemplificar emprendimientos en la dirección de una “antropología del Estado” —expresión que no reivindicamos— véase Abélès (1990); para esfuerzos de mapear la temática, entre otros, véase Gledhill (2000) y Kurtz (2001). En Shore & Wright (1997) se encuentra, al gusto de los instauradores de “nuevos dominios” de la antropología, el proyecto de una *anthropology of policy*. En este texto encuentro algunas ideas coincidentes con los debates que procuramos realizar, aunque desde otro punto de vista: sin pretensiones sectarias. En el capítulo 2 se han reunido otros textos en la dirección de una antropología de la administración pública o de las *policies*.

la administración pública.³² Castilho (2002) y Vianna & Parada (2002) han desarrollado en especial esta dimensión de los ejercicios de poder. En *Un gran cerco de paz* (Souza Lima, 2018 [1995]) ya señalaba lo que llamé “franquicia de la violencia”, esto es, la delegación del ejercicio legítimo (no necesariamente legal) por parte de instituciones de un centro de poder gubernamental débil, entretejido a partir de redes sociales dotadas de un gran control territorializado, como en el caso de las acciones del Servicio de Protección a los Indios (SPI) en la Amazonía, durante la primera república, para lo cual las formas de escenificación de un Estado nacional (en tanto sistema de agencias) fuerte y con control efectivo sobre el territorio eran —y todavía lo son— esenciales.³³

Si la pesquisa sobre “política indigenista” me ha servido de guía en estos debates ha sido porque se muestra como un campo fértil para el análisis de las prácticas de los poderes de Estado en Brasil. El instituto jurídico de la tutela y la condición de incapacidad civil relativa han asegurado a aparatos del Estado —el *Servicio de Protección a los Indios* (SPI) y la *Fundación Nacional del Indio* (Funai)— en su calidad de ejecutores de la responsabilidad de tutor del Estado, el supuesto monopolio de un “complejo de políticas” (siempre anhelado pero nunca

32 Véase también el agudo análisis de Blázquez (2012a,b) para los aspectos figurativos y performativos de los ejercicios de poder de Estado.

33 Aunque enfocado en el estudio de las acciones sobre pueblos indígenas, y teniendo como horizonte prácticas del mundo rural, de origen colonial y esclavista de Brasil, era consciente de que mucho de lo que estaba elaborando podría aplicarse a contextos urbanos. Sobre la diferencia entre patrones de legalidad y legitimidad, véase Swartz, Turner & Tuden (1966:11). Véase también: shorturl.at/flxX6/; la nota técnica de la Red Fluminense de Pesquisas sobre Violencia, Seguridad Pública y Derechos Humanos (*Control territorial armado en Río de Janeiro*) en: shorturl.at/dikIZ. Para el *live* de lanzamiento de la nota y el vigoroso debate en el que fue presentada, véase: <https://www.youtube.com/watch?v=cy5RHX2EaDU>. Última consulta: 18 de enero de 2021. Para trabajos recientes sobre algunos de los aspectos de la gestión de poblaciones urbanas, a partir de ideas homólogas, véase Leite et al. (2018). Castro (2002), entre muchos otros, llamaba la atención sobre las tecnologías de gobierno de poblaciones urbanas. Pero especialmente Alves (2020) señala la constitución de “milicias en la Baixada Fluminense das “milícias” na Baixada Fluminense, en Río de Janeiro; y Miranda & Muniz (2018; 2021) nos muestran cómo la idea de “dominio armado” puede ser un instrumento fundamental en la comprensión de la vida social en amplias porciones de Río de Janeiro (fenómeno que no se limita a este estado federal); Miranda, Muniz & Melo (2020) nos dan un panorama denso de cómo el control territorial por parte de facciones armadas es una realidad ineludible.

existente).³⁴ Lo que usualmente es llamado “política indigenista” agregó la *asistencia* a la educación, a la salud y al desarrollo; a la acción sobre tierras instituyentes de territorios estatales y a la mediación tutelar en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, componiendo un amplio movimiento revelador de los procesos de formación de Estado en Brasil, de ideas, planes y acciones de gobierno para los indios, que me parece condensan y precipitan esquemas de pensamiento procedentes de otros tiempos históricos y otros espacios sociales y geográficos.

En tanto categoría que hasta designó una dirección de la Funai, la *asistencia* apunta hacia una dimensión también mencionada en *Un gran cerco de paz*: la de los intensos vínculos de clientelismo entre empleados de la agencia indigenista, segmentos sociales regionales y pueblos indígenas específicos. Lo he llamado “clientelismo de Estado”: un sistema operado por empleados y funcionarios de la administración indigenista, que condiciona a los indígenas —quienes deberían tener un amplio acceso a los recursos, de sus propias tierras (las tierras, sus recursos naturales y su trabajo, todo aquello que el SPI y la Funai han llamado “renta indígena”) y a los devenidos de los impuestos— a entrar en relaciones asimétricas de sumisión, en las que dichos empleados articulan redes de relaciones personalizadas a las cuales los indígenas entran, no ya como sujetos de sus derechos, ni siquiera como “tutelados protegidos fraternalmente”, sino como clientes en posiciones serviles. Así, ciertos pueblos, o partes de ellos (sean facciones, comunidades y sus líderes) mantuvieron relaciones privilegiadas con ciertos empleados (proporcionando a éstos apoyo político, dándoles acceso a oportunidades) y obtuvieron acceso privilegiado a recursos de diverso orden que debían ser distribuidos equitativamente, a cambio de apoyo político a dichos servidores públicos y sus redes, que muchas veces acabaron teniendo acceso privilegiado también a los bienes indígenas.

Entonces, aquello que sería “del Estado” y “público”, “colectivo”, acaba siendo negociado/distribuido de manera asimétrica, configurando el objeto de intercambios de cuño aparentemente personal, donde las viejas matrices del favor (Franco, 1997) se transmiten y reactualizan diariamente. Aquí no se trata de bienes privados, o de patrones-proprietarios rurales, ni de clientes-pequeños campesinos, sino de servicios de agencias públicas, de recursos estatales y de agentes gubernamentales, entramados

34 Sobre la Funai, véase Souza Lima (2001:2.426-2.432), Corrêa (2008) y Almeida (2014).

en redes de relaciones personales que atraviesan niveles y escalas de la administración pública, configurando algunas de las formas por las cuales valores igualitarios acaban permitiendo la actualización de jerarquías (para pensar en la compleja ecuación elaborada por DaMatta, 1997, al pensar la vida social en Brasil); recreando y manteniendo asimetrías, estableciendo la necesidad de una mediación tutelar en la que las técnicas de minorización (Lugones, 2012) permanentemente actualizadas mantienen no sólo a los indígenas, sino también a gran parte de la población brasileña excluida del pleno reconocimiento de sus derechos cívicos, sociales, económicos y políticos. Esta es una parte esencial de los procesos de formación de Estado en Brasil: para diversos segmentos sociales, la cosa pública sólo aparece, no por la vía del reconocimiento de derechos, sino por la mediación de un intermediario posicionado en algún segmento de la administración de esa otra ficción —los poderes diferenciados de la república.³⁵ El caso

35 Mi breve paso por el Núcleo de Antropología de la Política (Nuap) —que redundó en la compilación de la que este texto fue originalmente una introducción— estaba enfocada en la idea de desarrollar la cuestión de lo que considero una de las formas privilegiadas por las que se efectúan la mantención y la reproducción de las desigualdades en Brasil. Por diversas razones, eso me fue imposible, por lo que la compilación fue resultado de una ya razonable trayectoria de pesquisa y de muchos diálogos. Entre los diversos trabajos desarrollados en el Nuap estaban los de Marcos Otávio Bezerra (1995; 1999), de la Universidad Federal Fluminense; y juntos pudimos dictar un curso en el Programa de Posgrado en Antropología Social (PPGAS/Museo Nacional, UFRJ) bajo las rúbricas Antropología Política / Estructuras y sistemas de poder, con foco en la relación entre procesos de formación de Estado, clientelismo y patronazgo. Decíamos en la presentación “Este seminario presentará, en una primera parte, material de *carácter introductorio* a los estudios de la actividad política en antropología social, valorizando una lectura orientada a situar a los alumnos frente a la trayectoria histórica de la disciplina en lo que respecta a ciertos *temas* (p. ej., concepciones sobre la actividad política y las tipologías de sociedades generadas a partir de las formas diferenciadas de su organización), ciertos *conceptos* (p. ej., poder, dominación, Estado, clase, conflicto, etc.) y *métodos de estudio* (análisis de redes, estudios de situación social y de dramas, etc.). Para ello, además de la lectura de instrumentos de referencia de la literatura antropológica, se abordarán textos “clásicos” de las ciencias sociales y una sumaria selección de materiales de la “tradicción antropológica” en especial, que permitan repasar los “grandes problemas” que la disciplina generó y abordó en esa área. En una segunda parte, el centro de la atención estará en los fenómenos que recubren los términos *clientelismo* y *patronazgo*, en especial en lo atinente a su relación con procesos de formación de Estado, con modalidades y estilos de organizaciones administrativas y conductas políticas. Se buscará mapear la trayectoria de los estudios sobre tales temas, sus principales *tropos*, reapropiaciones y críticas contemporáneas, con énfasis en los estudios que los asocian a “formatos” de Estados.”

es que existe una amplia documentación que nos ha permitido percibir, como bien lo muestra Vianna (1995), una administración en la cual las relaciones personales tienen una primacía significativa, algo que, a pesar de las muchas transformaciones en la vida pública brasileña, parece no haber desaparecido en absoluto.

El hecho es que podemos pensar hipotéticamente las acciones del Estado sobre los pueblos indígenas como parte de un movimiento de colonización, como colonialismo, retomando la idea de *situación colonial* de Georges Balandier (1951), aproximándola a desarrollos más contemporáneos (por ej., Mandani, 1996); y la posibilidad de tratar la categoría *indio* en su positividad en esa situación (Bonfill Batalha, 1972). Tales ideas permiten una aproximación a otras “políticas públicas”, a partir de abordajes analíticos similares a los de los autores sobre estudios del mundo poscolonial, del que Brasil ha estado por mucho tiempo eximido de integrar.³⁶ Si hay singularidades evidentes en juego en esta elisión —entre otras, la de haber sido el país históricamente parte de la primera leva de colonizaciones europeas, y también de “descolonizaciones”, en el siglo XIX, y haber asumido una representatividad frente a su metrópoli en el mundo contemporáneo que presenta pocos precedentes en la historia de la expansión europea—, existe también un horizonte intelectual que se remite a la historia europea y a los instrumentos analíticos que la toman como ejemplo solitario.

Nuestras elites han elaborado, prolongada y cruelmente —desde el punto de vista de los segmentos sociales destituidos de acceso a los derechos civiles, sociales y políticos— la inserción de este constructo (Brasil) como país del “Occidente del Tercer Mundo” (Souza Lima, 2018 [1995]; Carvalho, 1997; Escobar, 1995). Hay aquí, también, un compromiso intelectual de crítica y diálogo con segmentos sociales organizados o no, organizaciones no gubernamentales, sectores del Estado. Pensar ciertas formas de intervención social definidas como *políticas públicas*, tomadas no sólo con ideas racionalizadas en planes escritos, sino también en tanto acciones que pueden ser aprehendidas

36 La profusión de discursos en torno de la “colonialidad del poder” y las propuestas decoloniales —en buena medida ensayísticas— han demostrado, hasta ahora, poca eficacia desde el punto de vista de la construcción etnográfica, especialmente en el develamiento de la dimensión de una historia del tiempo presente. Para una recopilación de textos de referencia esclarecedores e importantes, véase Rufer (2022).

en la observación del cotidiano de relaciones sociales, y que pueden divergir integralmente de las intenciones de sus formuladores, o incluso de la percepción de sus implementadores y evaluadores; y hacerlo por aproximación y distanciamiento con las tradiciones de conocimiento surgidas de la colonización es, en fin, una manera de cuestionar ciertas recetas analíticas que toman el legado jurídico-político de un cierto “Occidente” en calidad de entidad sustantiva, segregada y reproducible.³⁷

La aproximación hecha a partir de la política indigenista permitió, pues, un primer análisis del ejercicio de un poder de Estado que, en un trabajo anterior, denominé *tutelar* (Souza Lima 2018 [1995]). Con esta expresión he procurado describir un modo específico de estatización de ciertos poderes incidentes sobre el espacio, a través del control y de la localización diferencial y jerarquizada de poblaciones, para las cuales se crean estatutos diferenciados y discrecionales en los planos jurídico y/o administrativo.

El *poder tutelar* es un ejercicio de poder desarrollado frente a las poblaciones indígenas, por parte de un aparato de gobierno instituido bajo la justificación de *pacificar* zonas de conflicto entre nativos y no nativos (inmigrantes o brasileños), ergo, de promover una determinada “paz social”.³⁸ Supone e implica la atribución de la capacidad civil relativa a tales

37 Tengo en mente aquí razonamientos que pueden abreviarse en la siguiente cita de Michel Foucault (1997 [1976]: 100): “Y en ese final del siglo XVI tenemos, si no por primera vez, sí al menos una primera vez, creo, una especie de efecto de contragolpe de la práctica colonial sobre las estructuras jurídico políticas de Occidente. Nunca hay que olvidar que la colonización, con sus técnicas y sus armas políticas y jurídicas, trasladó sin duda modelos europeos a otros continentes, pero también tuvo muchos efectos de contragolpe sobre los mecanismos de poder de Occidente, sobre los aparatos, las instituciones y las técnicas de poder. Hubo toda una serie de modelos coloniales que se trasladaron a Occidente e hicieron que éste también pudiera ejercer sobre sí mismo algo así como una colonización, un colonialismo interno”. Para análisis finos y desprovistos de postulaciones programáticas, pero asentadas en una extensa y singular trayectoria de pesquisa, véase Cohn (1996). Utilicé la idea de “tradiciones de conocimiento para la gestión colonial de la desigualdad” en Souza Lima (2002b), vuelto a publicar en Souza Lima & Gonçalves Dias (2021:150-177) para proponer un abordaje de fenómenos que podríamos legar a una genérica y totalizante “cultura política brasileña”.

38 La idea de pacificación fue tratada en Souza Lima (2018 [1995]) como parte de las tácticas y estrategias tutelares. El capítulo específico fue vuelto a publicar recientemente (Souza Lima, 2017) en una compilación sustancial (Souza Lima et al., 2017) que, motivada por la idea de *pacificación*, tuvo en parte como disparador la instalación de unidades de policía pacificadora (UPPs) en sectores densamente poblados de Río de Janeiro controlados por facciones criminales, en las periferias geográfica y/o social. La

poblaciones y la necesaria tutela jurídica, es decir, la institucionalización de una cierta forma de mediación por parte del Estado. Implantarlo demandó crear y expandir, en número y espacios abarcados, segmentos administrativos también específicos, dispuestos bajo la forma de una malla gubernamental concebida como de alcance *nacional*, coincidente en alguna medida con el mapa de Brasil. Su creación, por parte del gobierno federal, demandó la articulación de redes sociales con efectivo control de partes del territorio brasileño, redes hasta aquel período poco integradas, entretejiéndolas como parte de un único aparato administrativo con funciones de gobierno. Con ello, los nuevos *especialistas en indios* —en esa época, en especial, *ingenieros militares* (Souza Lima 2018 [1985]; 1987)— asumieron un papel destacado en función de un supuesto saber *técnico* y en cuanto a los *métodos* de “civilización” de los nativos. Los *ingenieros militares* se constituirían, simultáneamente, como parte de una de entre tantas facciones de un Estado segmentado y complicado. La idea de especialización *técnica* y de la eficacia de su uso despolitizante en amplias estrategias de intervención social han sido ya señaladas en antropología (Ferguson, 1994); en la malla de la administración pública brasileña hay instituciones que existen y perduran precisamente por esa capacidad de presentarse como técnicas, como lo han señalado brillantemente Teixeira & Castilho (2020).

El estudio del SPI fue, así, una vía de acceso fundamental para abordar el exitoso esfuerzo de las elites brasileñas del período de paso del siglo XIX al XX, en la manutención de su hegemonía bajo un nuevo cuadro histórico, caracterizado por cambios importantes que se implantaron en ritmos y tiempos distintos, como se ha señalado en los capítulos anteriores de esta compilación, con el mantenimiento en gran medida, en especial en el plano institucional, de su dominio sobre la tierra, sobre el control de la fuerza de trabajo en el marco de la extinción

compilación reúne una amplia gama de trabajos y nos muestra cómo la matriz retórica y *tropos* privilegiados de guerra de conquista está presente en la vida pública brasileña. Adriana Facina (2014) hizo la aproximación entre la instalación de UPPs y la idea de pacificación tal como yo la trabajara. Después, João Pacheco de Oliveira (2014) escribiría también vinculando el abordaje de indígenas “hostiles” y la intervención en Río de Janeiro. Las intervenciones militares valiéndose del dispositivo jurídico de las GLO (Garantía de la Ley y el Orden, que otorgan, a discreción presidencial, poder de policía al ejército), especialmente en Río de Janeiro, han mostrado cómo se disemina esta parte de las ideologías de un cierto colonialismo interno en Brasil. Véanse también los textos de Leite et al. (2018). Véanse también Miranda & Muniz (2018; 2021); Miranda, Muniz & Corrêa (2020).

del régimen esclavista y en el paso (nunca íntegramente realizado, como sabemos) al trabajo libre; de control del acceso a la propiedad y a la posesión de tierra luego de la instauración de la propiedad privada con la Ley de Tierras, en 1850, frente a la amplia cantidad de tierras libres percibidas como “desocupadas”, aunque habitadas por pueblos indígenas, comunidades negras y por hombres “libres en el (ex)orden esclavista”. Súmese a eso la necesidad de concebir, bajo un régimen republicano, una malla administrativa diferenciada de aquella de base eclesiástica, característica del régimen monárquico aquí implantado. La construcción, desde lo local hasta el centro del gobierno nacional (extremadamente débil en el momento de la primera república) se basó en la urdimbre de patrones, clientelas regionalizadas y “operadores políticos” nacionales, configurando lo que el análisis seminal de Victor Nunes Leal (1976) consagró como “coronelismo”.³⁹ Tales transformaciones implicaron también una redefinición de los modos de concebir una comunidad política nacional y del acceso a ella.⁴⁰

Considerar la administración pública bajo el ángulo de la “política indigenista” puede, incluso, tener otros efectos. El uso de una determinada terminología no significa, antes que nada, una intensa reflexión sobre esta temática: en ésta, como en muchas otras áreas de actuación gubernamental (no priorizadas en los planes de *desarrollo* que han captado mucho de la imaginación social brasileña), hay un vacío dejado, sea por la ciencia política, sea por la sociología, o por la historia administrativa, en especial en el plano de los abordajes sintéticos. El modo típico en que ciertos sectores gubernamentales han concebido las relaciones entre administración pública y pueblos indígenas ha sido tomándolas como un problema social —e intelectual— menor. Su pertinencia residiría en ser una suerte de “expiación” a la “conciencia culposa” de las elites políticas que, bajo determinada ideología de formación del Estado nacional, se percibiría como “descendiente” de esas poblaciones.

Así, el *problema indígena* fue relegado a la intervención eventual de los antropólogos, más en situaciones de denuncia que de análisis efectivo. Como ha destacado Pacheco de Oliveira (1998b), y como han demostrado ampliamente los estudios generados a partir del PETI (Proyecto sobre

39 Ver también Queiroz (1976) y Carvalho (1997).

40 Ver Carvalho (1987; 1990).

Tierras Indígenas en Brasil, véase Pacheco de Oliveira, 1998a:7-14) al advertirse las implicancias en términos de tierras del “problema indígena”, se desnuda su alta representatividad. Se pasa a situarlo entre algunos de los temas más polémicos de la agenda política e intelectual brasileña, articulado a la propiedad de la tierra y al control de recursos naturales, entrelazando sectores sociales variados y aparatos de gobierno que los estudios de políticas públicas tienden a abordar por separado (Pacheco de Oliveira, 1998c).

Los estudios que he procurado realizar, fomentar, o con los que interactué, al seguir la idea weberiana de que “para la vida *cotidiana* dominación es primariamente administración” (Weber, 1983 [1922]:175), buscan advertir cómo dicho proceso fue siendo concebido y ejecutado por estructuras estatizadas de intervención diaria en la vida social de los pueblos indígenas y de otras poblaciones limítrofes con aquellas, dentro del territorio *brasileño*. No he partido del estudio de caso de un pueblo específico a través de los llamados procedimientos etnográficos clásicos. En cambio, he procurado pensar el estudio del SPI como “caso etnográfico” específico en el análisis de la sociogénesis del Estado surgido de la colonización lusitana en América, combinando el estudio de material histórico, el contacto cara a cara (o si se quiere, la observación participante) y la discusión frecuente con actores involucrados en el escenario contemporáneo a mi investigación de la *política indigenista* — contexto marcado por los años de redemocratización y de elaboración de la nueva Carta Constitucional de 1988. Se trata de concebirlo como importante para la comprensión de las relaciones entre pueblos indígenas y poderes públicos, pero también como una crítica a los modos en que la producción erudita en Brasil frecuentemente ha representado o tratado el “Estado nacional”. Hasta ahora, se ha mostrado como un camino proficuo en el necesario distanciamiento frente al sentido común intelectual sobre el problema, como una etapa para redefinirlo. Si considero que mi trabajo se ha dado bajo la marca de una antropología histórica, no ha estado sin embargo basado en la historia oral, ni en la recuperación de memoria social del indigenismo: he leído los documentos del pasado tomándolos no sólo como fuentes, sino como “verdaderos interlocutores”, entendiéndolos en su localización social y su eficacia performativa.⁴¹

41 Para formas de abordaje etnográfico de la documentación histórica, véase Vianna (2014a).

Esta misma perspectiva para el tratamiento de la *tutela*, en parte redefinida, fue experimentada en el tratamiento de la *minoridad*, especialmente en el papel desempeñado por la policía en su creación y gestación, en la ciudad de Río de Janeiro, a lo largo del mismo período en que iniciara los estudios sobre el Servicio de Protección a los Indios (Vianna, 1999), es decir, las primeras décadas del siglo XX, y más recientemente, a través del análisis de procesos de guarda de menores (Vianna, 2002b).⁴² También fue utilizada por Jair de Souza Ramos para pensar las políticas de inmigración y colonización, a través del estudio del *Servicio de Poblamiento del Suelo Nacional* (Ramos, 2002).⁴³

Es importante aclarar que aquí no se trata de una aplicación de las ideas de biopoder o de poder pastoral (Foucault, 1990) foucaultianos *stricto sensu*, sino de las respuestas políticas “más económicas” de una élite de origen criollo. La tarea de estas elites, que se aprestaron y modernizaron a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, enfrentando la baja codificación/homogeneización en el plano moral, la escasa integración del territorio y de las redes sociales que lo poblaban y controlaban efectivamente—una racionalización burocrática incipiente (y muchas veces indeseada), legadas al *Brasil republicano* por el régimen imperial— fue mantener/instituir un espacio geográfico y sociopolítico compatible con la idea de *nacional*, aportada por el nuevo ideario jurídico-político de un régimen instaurado por medio de un golpe... militar. Para ser más claros: el régimen republicano en Brasil fue establecido por un golpe político que transmutó los patrones coloniales de desigualdad, haciéndolos duraderos. No determinó el advenimiento de prácticas universalistas o igualitarias efectivas. Así, como llama la atención Carvalho (1987), sería mejor hablar de *estadanía* que de *ciudadanía*: ser ciudadano era tener acceso a alguna red de relaciones personales y políticas con conexiones en la incipiente máquina administrativa. El objetivo era acceder a la mediación patronal para obtener lo que debía ser un “derecho”. Los eslabones de una amplia cadena de mediaciones tutelares formaron (y forman) la dispersión de las acciones estatales, unificadas por un conjunto de dispositivos ideológicos—entre ellos, la ley— y una amplia panoplia simbólica. En ese sentido, el *poder tutelar*, en su ejercicio sobre los *indios*, está más cerca de ser

42 Véase también Vianna (2014b).

43 Véase también Ramos (2006).

descripto como asociación entre dispositivos característicos de sociedades de soberanía (para usar el léxico de Michel Foucault) con algunos otros de las llamadas sociedades disciplinarias, que como totalmente remisible a las disciplinas.

Las imágenes evocadas por los términos *gestar* y *gestionar* son de significativa importancia en cuanto a este doble movimiento. *Gestar* —“formar y sustentar (un hijo) en el propio vientre” (Houaiss & Villar, 2001:1.449)— y *gestionar* —“ejercer gerencia sobre; administrar, dirigir, gerenciar”— son términos léxicos oriundos de una única etimología latina⁴⁴, dos dimensiones separables de la misma operación que nos permite recortar y describir matices en los ejercicios de poder. “*Gestar*” nos indica la función constitutiva y pedagógica, de “maternaje”, del enseñar a “ser”, perceptible en la tutela como ejercicio de poder del que la imagen de la “niñera” o “institutriz” (Paine, 1977; Pacheco de Oliveira, 1988:214-235) y su bondad opresiva (Vianna, 2002a) son emblemáticas. Tal dimensión, que construye la obediencia por la persuasión, menos por el mando basado en la fuerza que por el deseo de “bien” de ese nuevo colectivo, constituye una parte instauradora de esos segmentos que se conciben como constitutivamente desposeídos de las condiciones mínimas para la vida social en igualdad con un *socius* más abarcativo. “*Gestionar*” nos señala el control cotidiano de una administración que, débil, tramada a partir de intereses personales y de redes de clientelas erigidas en la práctica del favor y en el intercambio de “bienes de Estado” (cargos, recursos, prioridades, etc., todo lo que desiguala a los que podrían ser considerados iguales dentro de un mismo rango), por apoyo político, no necesariamente bajo la forma de algo similar al voto. Dichas redes de agentes son mucho más fuertes que las llamadas redes corporativo-organizacionales. El SPI y la Funai de otros tiempos, por momentos más figuración que práctica efectiva, aun así han representado este “tutor” de colectivos, controlador de espacios, mantenedor de los desiguales en sus nichos. Otras agencias de gobierno han actuado (y actúan) de modo homólogo dentro de una clave tutelar.

Se funda, de este modo, una relación peculiar entre dominio de tierras y flujos sociales: a partir del control de segmentos de la población, se territorializan dispositivos de poder articulados a un núcleo central

44 N. de T.: en portugués, *gestar* y *gerir*.

de gobierno (Alliès, 1980), no sólo formando Estado en el sentido del establecimiento de relaciones entre redes sociales, clases y fracciones de clase, entre aparatos de poder gubernamentalizado y segmentos sociales singularizados por estatutos jurídicos, o destinatarios de técnicas de poder específicas. Tales procesos se dan también en su dimensión material. Esto es, se estatizan plenamente funciones en aparatos de gobierno, constituyéndose un cuerpo de especialistas en “problemas sociales” variados, capaces de desarrollar una “pedagogía de los lugares correctos” para cada uno de dichos segmentos sociales. Se mantiene, en verdad, la autonomía relativa de redes sociales poco integradas a dispositivos de poder centralizados, al absorberlas como cuadros suyos, en una especie de franquicia de la administración pública central, de la violencia y de la idea de nación. Otra dimensión de esos procesos es el papel de la administración como nexo administrador/normalizador/codificador entre costumbres heterogéneas, constituyendo moralidades. El trabajo de Adriana de Resende Barreto Vianna (2002a; 2002b; entre otros), instigado a tratar la dimensión moral, trajo las moralidades al fondo común de nuestras preocupaciones.

De tal suerte, desde el estudio de la política indigenista fue posible sugerir que dicha forma de concentración de poder sobre el territorio y sus recursos, a través del control de las poblaciones indígenas, tiene como estrategia de lucha que le es gramatical (o proceso de diferenciación social articulado a ella) el (re)surgimiento creciente de etnicidades —o mejor, de grupos étnicos específicos (Souza Lima, 1995:307–311). En un momento dado, estos grupos demandan reconocimiento como *pueblos* diferenciados, movilizándolo sus propias tradiciones de conocimiento y elaborando proyectos de futuro, como veremos en el trabajo de Cristiane Gomes Julião Pankararu (2021). Muchas otras categorías sociales buscarían un destino similar, siendo la Constitución de 1988 una pieza importante de tal inscripción de esas sujeciones diferenciales y situacionales, por positivas o negativas que las consideremos. Diversos estudios recientes desarrollados en el ámbito del Departamento de Antropología del Programa de Posgrado en Antropología Social (DA/PPGAS) bajo la dirección de João Pacheco de Oliveira (1999), han demostrado la plausibilidad de dichas hipótesis. Los trabajos de Corrêa (2002) y Lima (2002) nos permiten pensar en los variados marcos históricos en los que se hizo —y se hace— “política indigenista”, señalando el camino para

pensar la presencia de la administración en procesos de etnogénesis, por la diferenciación de los regímenes tutelares del SPI y de la cooperación internacional.⁴⁵

Pueden tomarse espacios específicos, en un mapa —por momentos social, por momentos geográfico— y categorías jurídico-normativas de sujeción colectiva. Esto porque, como destinatarias y garantes de una “burocracia” dispuesta para gestionarlas, fragmentaria en sí misma, que comprende historias de constitución muy diversa y articulada a sectores sociales heterogéneos, lejos de la idea de un Estado (administración pública) homogéneo, racional e integrado con las leyes y normas que de él emanan, pretenden hacer creer y hacer valer. Los tomo en su calidad de mutuamente constitutivos, aunque el carácter constituido de las categorías parezca ser determinante: si miramos la ampliación del campo de trabajo del antropólogo como técnico pericial y una cierta “naturalización” con la que generaciones más recientes lidian con este lugar social, podemos advertir que esa determinación es ilusoria y que debe ser puesta en cuestión.⁴⁶

En el proceso de génesis de esos espacios y categorías sociales se constituirían tanto saberes de —y para— su administración, cuanto acerca de las “regiones” geográficas (instituciones) definidas por ellos. Algunos de esos saberes se institucionalizaron como disciplinas científicas. Las historias de la antropología, de la geografía y de la historia en Brasil son elocuentes para percibir esa dimensión. Hacia ella nos apunta el texto de Rafael Winter Ribeiro (2002; 2021), abordando lo “semiárido” y el “Nordeste”; también el texto de Maria Lucia Pires Menezes (2002), al tratar las nociones de territorio, de gestión (y de gestión territorial), desde el ángulo de la Geografía, aplicándolas sobre la Amazonia en un momento específico de su historia.

Estamos aquí en un terreno tradicional de la pesquisa antropológica: el de las interrelaciones entre sistemas de representación y prácticas sociales; entre procesos de legitimación y modos de dominación; entre simbolismos y rituales de las relaciones que se establecen entre mundos sociales alienígenas por efecto de la conquista y de la dominación de uno de ellos por el otro. Si la antropología, su enseñanza y su investigación

45 Ver también Corrêa (2014).

46 Ver Pacheco de Oliveira (2002).

se caracterizan por un permanente proceso de proceder, a la luz de la investigación empírica —de la etnografía, por tanto (Peirano, 1995:31–57, especialmente)— a reinterpretaciones de preguntas clásicas de la disciplina; y viceversa, en base a nuevos ejes teóricos, replantear los datos de etnografías consagradas bajo otras balizas interpretativas, entonces los textos de esta compilación se insertan en su proyecto, para expandirlo, de modo crítico, a territorios ya discutidos por la imaginación social sobre *el Brasil*. El foco en las elites y en las prácticas de poder trae, de este modo un conjunto de inquietudes que me parecen especialmente productivas y fuera de los lugares románticamente sacralizados en la historia de la disciplina.⁴⁷

Pensar la *política indigenista* o la intervención de los planificadores en el medio urbano, como lo hace Castro (2002), o partir de su “ausencia relativa”, como propone Enne (2002), como especialmente significativos para el entendimiento de las relaciones entre la concepción y el ejercicio de distintos servicios de Estado, puede conducir al estudio de la gubernamentalización de tecnologías de poder destinadas a actuar sobre determinados segmentos sociales construidos en calidad de carentes de una intervención calificada en tanto *técnica*, distinta de una acción política. Pero al volverse objeto de la acción gubernamental, acaban por redefinirse y, en un proceso de negociación permanente, cuestionar los servicios públicos, inmiscuirse en ellos e inducirlos a su transformación.

Al inicio del Tercer Milenio asistimos al énfasis en una “nueva” articulación entre “sociedad civil” y “Estado”, bajo un ideario de la “participación popular”, de la presencia de los “movimientos sociales” (y sus “organizaciones no gubernamentales”), en el escenario montado por la gran narrativa de la “democratización” (y el exceso de comillas aquí es adrede). En verdad, se trataba de una coyuntura histórica extraordinariamente estimulante a la indagación sobre cómo las formas de dominación anteriores interactúan con un conjunto de discursos que, articulados a las ciencias sociales, proponen el *desarrollo (sustentable)* como meta; la “desestatización” como vía, y las organizaciones no gubernamentales como instrumentos. Dicho de otra manera, cabe indagar cómo se dan los flujos de ideas y modelos entre “centros” del mundo globalizado y sus “periferias” (Hannerz, 1996). El texto de Lima (2002)

47 Ver Castilho, Souza Lima & Teixeira (2014); y Teixeira & Castilho (2020).

nos conduce en esa dirección. Se unen modalidades de construcción de interdependencias, bajo la forma de organizaciones, redes y comunidades, originarias de tradiciones de conocimiento para la gestión de desigualdades entre segmentos de población que, a largo plazo, se remiten al período colonial. Mirar desde el inicio de la tercera década del siglo XXI, cuando el autoritarismo ha recrudecido de forma brutal y este “archivo colonial” parece íntegramente redivivo es, como mínimo, inquietante. Sin embargo, señala que la persistencia de las formas coloniales, indicada en este texto como en otros de esta compilación, es significativa e importante.

Referencias bibliográficas

- ABÉLÈS, Marc. *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990.
- ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1980.
- ALMEIDA, Nina Paiva. Entre a *tutela* e a *autonomia*: a atuação da Funai na promoção do acesso e da permanência de indígenas no ensino superior. Tese de doutorado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: PPGAS/MN-UFRJ, 2014.
- ALVES, José Cláudio Souza. *Dos barões ao extermínio*: uma história da violência na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.
- BALANDIER, George. La situation coloniale: approche théorique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*. v. XI, p. 44–79, 1951.
- BARTH, Fredrik. *O guru e o iniciador* e outros ensaios em antropologia social. Org. Tomke Lask. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.
- BARTH, Fredrik. The complexity of civilization. In: BARTH, Fredrik. *Balinese worlds*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. p. 337–354.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção*: um estudo sobre poder político e relações pessoais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Anpocs, 1995.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das “bases”*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 1999.
- BLÁZQUEZ, Gustavo. Celebraciones escolares y poéticas patrióticas: la dimensión performativa del Estado-Nación. *Revista de Antropología*, v. 55, n. 1, p. 703-746, 2012a.
- BLÁZQUEZ, Gustavo. *Los actos escolares*. El discurso nacionalizante en la vida escolar. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/Ides, 2012b.

- BONFIL BATALHA, Guillermo. El concepto de índio en América: una categoría de la situación colonial. *Anales de Antropología*, México, 1972.
- BRAUDEL, Fernand. “A longa duração”; “História e sociologia”; “Contribuição da História das civilizações”. In: BRAUDEL, Fernand. *História e ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1976. p. 7-70; 121-241.
- CARVALHO, José Murilo. *A formação das almas: O imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, 1997.
- CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues. Meios de comunicação a distância e controle político no período varguista. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 2002. p. 111-124.
- CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & TEIXEIRA, Carla Costa. “Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa em estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas”. In: CASTILHO; Sérgio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA; Antonio Carlos; TEIXEIRA, CARLA Costa (orgs.). *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2014. p. 7-31.
- CASTRO, João Paulo Macedo e Castro. Desenvolvimento e tecnologia de controle populacional. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Nuap, 2002. p. 229-258.
- COHN, Bernard. *Colonialism and its Forms of Knowledge*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- CORRÊA, José Gabriel Silveira. A administração dos índios: as diretrizes para funcionamento dos postos indígenas do SPI. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Nuap, 2002. p. 125-146.
- CORRÊA, José Gabriel Silveira. O Reformatório Agrícola Indígena Krenak e a administração estatal: a proteção que faltava. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014. p. 161-185.

- CORRÊA, José Gabriel Silveira. Tutela & desenvolvimento/tutelando o desenvolvimento: questões quanto à administração do trabalho indígena pela Fundação Nacional do Índio. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/MN/PPGAS, 2008.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- ELIAS, Norbert. Processos de formação de Estados e construção de nações. In: ELIAS, Norbert. *Escritos & ensaios 1: Estado, processo, opinião pública*. Org. e apes. Federico Neiburg e Leopoldo Waizbort. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006 [1972]. p. 153-165.
- ENNE, Ana Lucia Silva. SOM/Popular: uma experiência política na Baixada Fluminense. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Nuap, 2002. p. 259-270.
- ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The Making and the Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FACINA, Adriana. Sobreviver e sonhar: reflexões sobre cultura e “pacificação” no Complexo do Alemão. In: FERNANDES, Márcia Adriana; PEDRINHA, Roberta Duboc (Orgs.). *Escritos transdisciplinares de criminologia, direito e processo penal: homenagem aos mestres Vera Malaguti e Nilo Batista*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 39-47.
- FERGUSON, James. *The Anti-Politics Machine: “Development”, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 1994.
- FOUCAULT, Michel. *Il faut défendre la société*. Paris: Hautes Études; Gallimard; Seuil, 1997.
- FOUCAULT, Michel. *Omnes et singulatim: crítica da razão política*. *Novos Estudos Cebrap*, 26 mar. 1990.
- FRANCO, Maria Sylvia Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Unesp, 1997.
- GLEDHILL, John. From Hierarchy to Surveillance: the Politics of Agrarian Civilizations and the Rise of the Western National State. In: GLEDHILL, John. *Power and its Disguises: Anthropological Perspectives on Politics*. 2. ed. London: Pluto Press, 2000. p. 45-66.
- HANNERZ, Ulf. *Transnational Connections: Culture, People, Places*. London; New York: Routledge, 1996.
- HOUAISS, A. & VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

- JULIÃO, Cristiane Gomes. 2021. Direitos constituídos e reconhecidos, imagens do Estado:
a ambiguidade das ações governamentais na visão do povo Pankararu. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & Gonçalves Dias, Caio (org). *Maquinaria da unidade; bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Rio de Janeiro: 7Letras; PPGAS, pp. 430-476.
- KURTZ, Donald. V. *Political Anthropology: Paradigms and Power*. Boulder: Westview Press, 2001.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- LEITE, Márcia; ROCHA, Lia; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique. Sobre os dispositivos de governos dos pobres em uma cidade militarizada. In: LEITE, Márcia; ROCHA, Lia; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique (Orgs.). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Rio de Janeiro: Mórula, 2018.
- LIMA, Ludmila Maria Moreira Lima. Cooperação e parceria no contexto de um projeto piloto: a experiência do PPTAL. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Nuap, 2002. p. 147-198.
- LUGONES, Maria Gabriela. *Obrando en autos, obrando en vidas: formas y fórmulas de protección judicial en los Tribunales Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Rio de Janeiro: E-papers, 2012.
- LUGONES, Maria Gabriela. Poder tutelar. In: Rufer, Mario (coord.). *La colonialidad y sus nombres: conceptos clave*. México: Siglo XXI Editores, CLACSO, 2022, p.185–206.
- MANDANI, Mahmood. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- MENEZES, Maria Lucia Pires. Gestão territorial e geográfica dos vales do Amazonas. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 2002. p. 199-228.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de & MUNIZ, Jacqueline. Dominio armado: el poder territorial de las facciones, los comandos y las milicias en Río de Janeiro. *Revista voces en el fenix*, v. 68, p. 44-49, 2018.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de & MUNIZ, Jacqueline. Um campo de experiências, afetações e “achismos” dilemas e desafios metodológicos em pesquisas empíricas sobre criminalidade, violências, (in) segurança e ativismos. *Runa: archivo para las ciencias del hombre*, v. 42, p. 21-41, 2021.

- MIRANDA, Ana Paula Mendes; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira & CORRÊA, Roberta de Mello (orgs.). *Mapas de percepção de riscos: metodologia multimétodo para análise de territorialidades afetadas pelo domínio armado*. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. Apresentação. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998a. p. 7-14.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João (Org.). *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. O antropólogo como perito: entre o indianismo e o indigenismo. In: L'ESTOILE, Benoît de; NEIBURG, Federico; SIGAUD, Lygia (Org.). *Antropologia, impérios e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. p. 253-277.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. *O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo; Brasília: Marco Zero; CNPq, 1988.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, v. 20, n. 1, p. 125-161, 2014.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998b. p.15-42.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998c. p. 43-68.
- PAINE, Robert. The Nursery Game: Colonizers and Colonized. In: PAINE, Robert. *The White Arctic: Anthropological Essays on Tutelage and Ethnicity*. St John's Newfoundland: ISER/Memorial University of Newfoundland, 1977. p. 77-106.
- PEIRANO, Mariza. *A favor da etnografia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. p. 163-216.

- RAMOS, Jair de Souza. *O poder de domar do fraco: formação de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional*. Niterói: Eduff, 2006.
- RAMOS, Jair de Souza. Poder tutelar e formação do Estado Brasileiro: o Serviço de Povoamento do Solo Nacional (1906-1907). In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 2002. p. 51-84.
- RIBEIRO, Rafael Winter. A construção da seca como problema: administração pública e representações da natureza durante a seca de 1877-1879 no Ceará. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 2002. p. 23-50.
- RIBEIRO, Rafael Winter. 2021. *A Invenção da Aridez: Representação da natureza, regionalização e institucionalização do combate à seca*. Rio de Janeiro: Editora Terra Escrita.
- SHORE, C. & WRIGHT, S. Policy: a New Field of Anthropology. In: SHORE, C.; WRIGHT, S. (Eds.). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London; New York: Routledge, 1997.
- RUFER, Mario (coord.). *La colonialidad y sus nombres: conceptos clave*. México: Siglo XXI Editores, CLACSO, 2022.
- SOUZA, Adriana Barreto de; SILVA, Angela Moreira Domingues da; MORAES, Luís Edmundo de Souza & CHIRIO, Maud (Org.). *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*. São Paulo: Alameda, 2017.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. A pacificação como prática de poder no contexto da criação do Serviço de Proteção aos Índios. In: SOUZA, Adriana Barreto de; SILVA, Angela Moreira Domingues; MORAES, Luís Edmundo de Souza; CHIRIO, Maud. (Org.). *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*. São Paulo: Alameda, 2017. p. 23-48.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Aos fetichistas, Ordem e Progresso: um estudo do campo indigenista no seu estado de formação. Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: MN/PPGAS, 1985. 2v. 572 p.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Fundação Nacional do Índio. In: ABREU, Alzira; BELLOCH, Israel; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (Eds.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*, 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 2426-2432.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 2002a.

- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da proteção fraternal no Brasil. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João (Org.). *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro; São Paulo: UFRJ; Marco Zero, 1987. p. 149–214.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Tradições de conhecimento na gestão colonial da desigualdade: reflexões a partir da administração indigenista no Brasil. In: BASTOS, C; ALMEIDA, M. V. & FELDMAN-BIANCO, B. (Coord.). *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002b. p. 151-172.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & Castro João Paulo Macedo. 2021. Para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s). In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & Gonçalves Dias, Caio (org). *Maquinaria da unidade: bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Rio de Janeiro: 7Letras; PPGAS, pp. 92-122.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & GONÇALVES DIAS, Caio (orgs.). *Maquinaria da unidade; bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Rio de Janeiro: 7Letras; PPGAS.
- SWARTZ, Marc J.; TURNER; Victor W.; TUDEN, Arthur. Introduction. SWARTZ, Marc J.; TURNER; Victor W. & TUDEN, Arthur (Eds.). *Political Anthropology*. New York: Aldine Publishing Company, 1966.
- TEIXEIRA, Carla Costa; CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues. *Ipea – etnografia de uma instituição: entre pessoas e documentos*. Brasília: ABA/Afipea, 2020.
- TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1984.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- VIANNA, Adriana. A produção de destinos: ação tutelar, escolhas e viabilidades na gestão da infância. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers; Laced, 2014a. p. 367-397.
- VIANNA, Adriana. Cartas de Rotina, Cartas de Compromisso: considerações sobre administração e relações pessoais na Primeira República. *Antropologia Social*, PPGAS/MN-UFRJ, v. 5, p. 1-20, 1995.
- VIANNA, Adriana. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: CASTILHO, Sergio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa (Org.). *Antropologia das*

- práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações*. 1. ed. Rio de Janeiro: Contra Capa; Laced, 2014b. p. 43–70.
- VIANNA, Adriana. *O mal que se adivinha: classificações sociais e minoridade no Rio de Janeiro, Distrito Federal, Primeira República*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- VIANNA, Adriana. Os limites da minoridade: responsabilidade, tutela e família em julgamento. Tese de doutorado em Antropologia. Rio de Janeiro, PPGAS/ Museu Nacional, 2002a.
- VIANNA, Adriana. Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap, 2002b. p. 271–311.
- VIANNA, Adriana & PARADA, Maurício B. A. 2002. Infância e nação em desfile: o desfile da juventude e a hora da independência. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. p. 85-109. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Nuap.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1983.

Gestión de la (in)movilidad y administración del asilo en la frontera México-Estados Unidos Una etnografía de los servicios del activismo pro migrante⁴⁸

Alejandro Agudo Sanchíz⁴⁹

DOI: 10.48073/978656128079.0003

A principios de junio de 2019, asistí a un taller para voluntarios de una organización estadounidense sin fines de lucro, dedicada a los servicios legales para personas migrantes en Tijuana, la segunda ciudad más grande a lo largo de la frontera norte de México. Una de las principales actividades de la organización era ayudar a esas personas a completar sus solicitudes de asilo antes de presentarse ante las autoridades migratorias de Estados Unidos, al otro lado de la frontera. Al mencionar este objetivo, el capacitador que impartía el taller nos dijo que, “al final del día, no podemos salvar el mundo. El enfoque de nuestro trabajo es fundamentalmente legal, no humanitario”.⁵⁰ Esta orientación organizacional nos sería reiterada una vez comenzamos a asistir a los consejeros legales en la recopilación de información mediante entrevistas con los futuros solicitantes de asilo. En una de las reuniones con que culminaban las jornadas de trabajo, no exentas de cierto componente de terapia grupal, la coordinadora de voluntarios nos recordó que

48 Una versión de este texto se publicó como “Modes of governance and the ethnography of activism at the Mexico-US border”, en la revista *Dialectical Anthropology* (2023), 47: 315-347.

49 Profesor-investigador, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Iberoamericana-Ciudad de México.

50 El taller fue impartido en inglés, pues la mayoría de los voluntarios procedía de Estados Unidos y el mismo capacitador no hablaba español con fluidez.

el enfoque de nuestro trabajo es legal, no humanitario ni psicológico. Por supuesto, muchas de las personas que pasan a diario por nuestras asesorías legales tienen traumas, pero de momento no disponemos de herramientas ni de especialistas, por ejemplo, en psicoterapia, para lidiar con sus casos de otra forma que no sea la legal. Nos encantaría tener voluntarios con esa experiencia y ese perfil, pero de momento no es posible.

Los activistas legales podían participar en actividades adicionales como el “monitoreo y la denuncia de violaciones a los derechos humanos”, o canalizar a los refugiados a organizaciones civiles que ofrecieran otros tipos de ayuda, incluyendo asesoría y recursos para reasentarse en Tijuana u otras partes de México. De acuerdo con una abogada local y directora de una pequeña organización sin fines de lucro, sin embargo, esto no era suficiente para ayudar a las personas cuyos casos de asilo habían sido diferidos o denegados por los oficiales estadounidenses. Como parte de su “acompañamiento más contextualizado” –al cual pude asistir *in situ* en diciembre de 2021–, además de preguntar a las personas si habían pensado en reasentarse en Tijuana, ella les proponía alternativas de solución a problemas particulares, tomando en cuenta diversos escenarios conducentes a rehacer un proyecto de vida del que la ciudad pudiera formar parte; su asesoría, me aseguró, era “humanitaria” y consideraba las problemáticas multidimensionales de los relativamente pocos casos a los que podía dar seguimiento para maximizar sus posibilidades.

Estas asociaciones *emic* del humanitarismo con acciones y valores positivos contrastan con lo que ya se ha vuelto una crítica convencional de las intervenciones humanitarias, vistas como *despolitizadoras* y enraizadas en una relación profundamente desigual entre donadores y receptores de ayuda (Fassin, 2012; Pandolfi, 2008). Aún podríamos considerar estas críticas respecto de algunos albergues para migrantes en Tijuana, especialmente uno consistente en cuatro grandes paredes entre las que, bajo un techo de lámina, se apiñan unas sesenta tiendas de campaña en las que duermen individuos e incluso familias enteras. No hay cuartos ni camas, sólo un pequeño espacio cercano a la entrada donde los migrantes instalan cada día unas mesas de plástico sobre las que consumen los alimentos salidos de una pequeña cocina. Preguntado por la carencia de otros servicios en el albergue, su director protestó que su imperativo era ocuparse “de la emergencia, de la contención”, sin tiempo para “discursos de derechos humanos poco realistas”.

Este albergue puede ser lo más próximo que encontremos a la “biopolítica minimalista” de las acciones humanitarias —a menudo en zonas de conflicto y grandes campos de refugiados—, en las que la dignidad humana se sacrifica en aras de la preservación de la mera existencia física, “incluso mientras se protesta por la necesidad de tal acción y por la incapacidad de otros para lograr mucho más que este mínimo indispensable” (Redfield, 2005: 329).⁵¹ La mayoría de las organizaciones y actividades descritas en este trabajo no resultan “humanitarias” en este sentido. Incluso algunos albergues para migrantes proporcionan asesoría legal y asistencia para encontrar trabajo y vivienda en Tijuana. Según el director de uno de estos albergues, perteneciente a una asociación católica llamada Coalición Pro Defensa del Migrante:

en el transcurso de los años nos dimos cuenta que el modelo de dar techo y alimento no era suficiente y tuvimos que cambiar nuestra respuesta... En los últimos cuatro años empezamos a hablar un vocabulario nuevo y usar términos como reinserción social, casa de transición y reinserción laboral (Murphy, 2017: 20).

Así, incluso aunque la biopolítica mínima pueda combinarse con otras formas de poder y sus correspondientes tipos de conocimiento legal, médico o espiritual (Walters, 2011: 152), prefiero comenzar preguntando cómo las formas humanitarias, legales y políticas de *activismo* pueden traslaparse a la hora de satisfacer las necesidades y representar los intereses de las personas migrantes. Aunque insistan en que las actividades adicionales no ocupan un lugar central en el enfoque de su trabajo, “diferentes condiciones materiales a menudo inducen, si no fuerzan, a los activistas a transgredir las fronteras de su tipo de activismo y a adoptar una postura práctica que sea más útil para sus sujetos” (Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 298).

Aún debe reconocerse que dicho enfoque práctico puede ir en contra de las propias necesidades y aspiraciones de las personas migrantes, las cuales raramente incluyen permanecer en Tijuana o reasentarse en otras partes de México. Forzadas por la vigilancia fronteriza, tales “segundas mejores opciones” pueden llevarnos a concluir que la solidaridad con las personas refugiadas, a menudo susceptible de cooptación y captura

51 Todas las traducciones al español son mías.

por estrategias oficiales de control migratorio, está implicada de alguna forma en la transformación de las fronteras estatales en privilegiados instrumentos regulatorios (Bigo, 2002: 79-80). En lugar de hablar de la reproducción de la inclusión subordinada y la regulación de las movilidades humanas, sin embargo, puede ser más importante examinar por qué tales cosas suceden de la manera en que lo hacen. Para retomar un argumento de la etnografía de las políticas públicas, asumir que las intervenciones de la ayuda “sirven a ciertos intereses o tienen determinados efectos políticos no explica las motivaciones y significados de los participantes, ni socava su ética (cf. Crewe y Harrison, 1998). El efecto de las cosas no explica sus propiedades” (Mosse, 2005a: 245, n. 7).

Podemos, entonces, interesarnos por la dinámica interna de las organizaciones y grupos de activistas para explorar, por ejemplo, la intersección de normas y prácticas discursivas y materiales. La reiteración de orientaciones formales (“el enfoque de nuestro trabajo es legal, no humanitario”) se convierte en una “respuesta de afrontamiento al estrés laboral”, particularmente la “brecha psicológica entre capacidades y objetivos” (Lipsky, 2010: 141, 145). También puede servir a este propósito la reorientación de objetivos organizacionales para redefinir la naturaleza del trabajo —por ejemplo, de satisfacer necesidades básicas a asegurar la autonomía financiera de migrantes mediante su inclusión en el mercado laboral. Estas prácticas reflejan sin duda constreñimientos estructurales, pero también son producto de la experiencia situada y la organización del entorno inmediato del trabajo. Por ello, podría establecerse un *continuum* entre, por un lado, las prácticas enfatizadas por un interaccionismo sociológico extremo y, por el otro, los “cálculos logísticos, ordenamientos jurídicos, fuerzas económicas o narrativas humanitarias”, y otros “terceros agentes abstractos” (Mezzadra & Neilson, 2017: 29) privilegiados por la filosofía política.

Esto no impide un diálogo con análisis críticos más complejos que apuntan a un ensamblaje de control, lucha, denuncia y alivio del sufrimiento para hablar del humanitarismo como una forma de “gobierno no gubernamental” (Fassin, 2007), desplegado para complementar, facilitar e incluso reproducir la gestión, vigilancia y disciplina de la migración (Walters, 2011). Con el objetivo de explorar otros aspectos de la frontera México-Estados Unidos, sin embargo, propongo un enfoque orientado a la práctica sobre la administración de las movilidades humanas. Guiado

por una perspectiva etnográfica sobre áreas específicas de provisión de ayuda en Tijuana, el primer apartado de este capítulo presenta un marco de investigación para indagar qué hacen a menudo las personas implicadas en el activismo, el voluntariado y el trabajo social. Dirigir la atención a esos actores en tanto *prestadores de bienes y servicios* significa ocuparnos de diversas formas superpuestas de activismo como entidades concretas, a través de algunas de sus prácticas. La provisión de servicios se sitúa en la confluencia de orientaciones éticas, reglas organizacionales y regularidades informales mediante las que los activistas perciben su trabajo y se relacionan con la gente a la que ayudan. La antropología de las organizaciones nos ayuda a apreciar una pluralidad de normas y prácticas constitutivas de los diferentes *modos de gobernanza* que es posible encontrar en la frontera México-EEUU. El empleo del término “gobernanza” para hablar de modalidades de provisión de servicios —y no tanto de la producción de sujetos gobernables— obedece a mi búsqueda de conceptos exploratorios, no sujetos a un modelo analítico único, sino orientados al examen de “una variedad de métodos de regulación social y de patrones de comportamiento” (Olivier de Sardan, 2014: 407).

En el segundo apartado de este trabajo presento un esbozo del contexto histórico y la economía política de los mecanismos gubernamentales que constriñen el trabajo de quienes proporcionan diferentes tipos de asistencia, monitorean abusos o buscan proteger los derechos de las personas migrantes. Esos mecanismos obedecen a una intensificada política de disuasión migratoria, implementada mediante un modo burocrático de gobernanza que transgrede las normas oficiales del asilo para transferir los controles fronterizos y las obligaciones de protección internacional de EEUU a México. Esta sección explica los efectos de las políticas de inmigración e integración en las vidas de diversos tipos de migrantes y en los servicios que requieren de las diferentes organizaciones que operan en la frontera entre ambos países.

El tercer apartado resume los modos de gobernanza superpuestos encontrados en Tijuana, ejemplificados mediante los casos de un albergue religioso y una organización civil transfronteriza. Las normas, rutinas y dilemas de activistas y voluntarios que proporcionan asesoría laboral y jurídica a migrantes y deportados revelan la naturaleza política de la provisión de servicios. Las directivas y lógicas contradictorias a que están sujetos los proveedores, confrontados con inevitables conflictos, alianzas

cambiantes y estructuras de poder traslapadas, son evidentes en casos de coproducción de servicios colectivos mediante formas complejas de coordinación entre autoridades locales, asociaciones civiles y proyectos de organizaciones internacionales. Como expongo en el último apartado del capítulo, estos ensamblajes de modos de provisión se orientan con frecuencia a gestionar la (in)movilidad de migrantes en ciudades como Tijuana, convertidas en lugares de espera indefinida por los actuales esquemas de intercepción y expulsión.

Los efectos de este gobierno de la migración —siempre una cuestión empírica— son socialmente producidos en tiempos y lugares específicos. No se trata de centrarse exclusivamente en las prácticas de los actores, pero tampoco de mirar “a través de ellos a la estructura social o al destino de los que son pacientes” (Latour, 1996: 199). Busco reconocer la capacidad de agencia y las perspectivas de los propios actores, llamando la atención sobre la complejidad de las políticas migratorias como prácticas institucionales, la vida social de las organizaciones y la diversidad de intereses tras los procedimientos para lidiar con las movilidades humanas en y a través de fronteras heterogéneas.

Repolitizar la ayuda mediante la provisión de servicios

La literatura crítica influida por perspectivas foucaultianas de la gubernamentalidad y la biopolítica “puede a un tiempo ser demasiado precisa sobre los efectos y demasiado vaga sobre la ubicación del poder regulatorio”, el cual se expone por ello a ser “abstraído de las particulares instituciones y estructuras en las que tiene lugar la acción política y económica” (Mosse, 2005b: 14; citando a Cooper & Packard, 1997: 3). Por ejemplo, Hardt y Negri (2000: 36) concluyen que “las organizaciones globales, regionales y locales dedicadas al trabajo de socorro y la protección de derechos humanos... son de hecho (incluso si esto va en contra de las intenciones de los participantes) algunas de las armas pacíficas más poderosas del nuevo orden mundial”.⁵² A buen seguro, no obstante, necesitamos alguna noción de agencia, la cual implica una creencia en la capacidad propia y ajena de lograr cosas —por ejemplo, algún cambio

52 Véase también Ferguson, para quien los efectos despolitizadores de la ayuda para el desarrollo ocurren “a espaldas o en contra de la voluntad de incluso los actores más poderosos” (1994: 18).

positivo— y una conciencia de la situación en que actúan las personas (Seckinelgin, 2006).

Para ser más precisos, convendría empezar por distinguir, de forma ideal-típica, entre distintas formas de *activismo* en función de la “posición-sujeto” que sus protagonistas se asignan a sí mismos y a las personas con quienes interactúan (Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 300–301).⁵³ Dedicado a la prevención y al alivio del sufrimiento humano, el activismo *humanitario* imagina a sus sujetos como víctimas a quienes no se presupone ningún papel activo más allá de mostrar gratitud y aceptación del *statu quo*; ello recalca la relación profundamente desigual entre donadores y receptores que cimenta lo que Fassin (2012) llama “gobernanza humanitaria”. Los activistas de los *derechos humanos* resultan menos paternalistas al construir a los sujetos con quienes se comprometen como individuos portadores de derechos y libertades, aunque esta concepción resulta demasiado restrictiva y específica del legalismo occidental: ignora otros aspectos de las identidades sociales de los actores (Merry, 2006: 185; citada en Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 301) y, en última instancia, resulta consecuente con la economía moral del orden político liberal global (Fassin, 2012). Por último, la posición adscrita por el activismo *político* a sus sujetos como actores autónomos y “aliados”, a los que sólo hay que proporcionar oportunidades para luchar por un proyecto común, puede entrar igualmente en conflicto con las autoconcepciones de las personas cuando, por ejemplo, éstas “no quieren volverse políticamente activas” (Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 301).

En su trabajo sobre los regímenes fronterizos contemporáneos, William Walters agrupa estas especificaciones del sujeto bajo la noción de “frontera humanitaria”: ésta es un espacio complejo configurado en torno a un régimen de biopoder poblado de víctimas sufrientes y receptores pasivos de ayuda, pero se combina con un “dominio positivo” de poder caracterizado por la producción de conocimiento y verdad sobre otros, en un campo socio-legal cuyos sujetos son gobernados como individuos

53 Fassin agrega sutileza a la comprensión de la agencia al hablar de “la producción de sujetos y subjetividades investidas de significados políticos en interacciones sociales” (2012: 202). Según esta “producción pública de sujetos, por ellos mismos y por otros” (Fassin, 2012: 296, n. 8), el concepto de posición-sujeto se refiere a “las figuras empleadas para describir a individuos, y con las cuales estos son identificados, tanto si se reconocen o no mediante las mismas” (Fassin, 2012: 202; citado por Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 300).

titulares de derechos, o como sujetos a los que “ha de capacitarse para movilizarse por sí mismos” (Walters, 2011: 151–152).

Sin embargo, esto ha de contrastarse con las subjetividades y estrategias de los propios migrantes. Éstos colaboran con los activistas por razones más personales e inmediatas que la lucha por los derechos humanos o la movilización política, pero también rechazan verse reducidos a su “nuda vida” al no mostrar docilidad y gratitud por la asistencia recibida. Estas resistencias se derivan, precisamente, de la experiencia de las desigualdades estructurales inherentes al encuentro con los activistas: dichas desigualdades desestabilizan los marcos discursivos en que los activistas operan —“solidaridad incondicional”, “derechos humanos universales” o “movilización colectiva”—, orientados a equipararlos con las personas a quienes ayudan (Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 309).

Como muestran estos autores, tales circunstancias hacen que las diferentes modalidades de activismo se traslapen con frecuencia, creando una brecha entre la autodescripción de los activistas y sus prácticas reales —o, podríamos añadir, induciéndolos a modificar la manera en que entienden su trabajo y se conciben a sí mismos. Además de disponer de sus propias áreas de asesoría laboral y legal, los responsables de los albergues religiosos de la Coalición Pro Defensa del Migrante han participado en diversas formas de movilización y cabildeo en pos de disposiciones gubernamentales favorables. Por otro lado, las organizaciones de defensoría y asistencia legal en Tijuana pueden ajustar sus acciones a imprevistos que requieren la provisión de asistencia básica, o coordinarse con grupos y asociaciones que ofrezcan este tipo de ayuda. Los activistas de diferentes tipos pueden, a su vez, movilizarse junto con personas migrantes en marchas, plantones, campañas de protesta y diversas formas de negociación política por el reconocimiento de derechos, la concesión de estatus migratorio legal o la cancelación de regulaciones injustas. Así, el asistencialismo humanitario “minimalista” coexiste con nuevos enfoques de activismo social, institucionalización de la incidencia y diversificación de medios, recursos y estrategias para luchar por derechos o modificar leyes.

La asistencia humanitaria y la incidencia socio-política constituyen los dos extremos de un continuum entre los cuales hay espacio para una amplia variedad de estrategias, orientaciones ético-políticas y lenguajes de lucha que se entremezclan y modifican a lo largo del tiempo. Un

voluntario puede iniciar su trabajo en un albergue con “una actitud religiosa samaritana” relativamente apolítica, motivado por el simple deseo de ayudar, y desarrollar una postura sobre “igualdad de derechos y justicia global” a causa de las historias de deportación y negación de asilo de los migrantes con quienes interactúa (Schirilla, 2019: 75–76). El cuestionamiento del orden migratorio existente puede, por otra parte, llevar a los activistas a una posición de “hospitalidad incondicional”, insertándose en redes de solidaridad donde la provisión de bienes y servicios básicos “como alimentación, alojamiento o salud a aquellos excluidos de los derechos de ciudadanía y los beneficios sociales del Estado se convierte en un acto político de resistencia”; esta *orientación radical*, propia del movimiento Sin Fronteras, sugiere formas “no soberanas” de solidaridad que difuminan la esperanza en un orden estado-nacional mínimamente justo (Kelz, 2015: 1-2, 13).

Estos casos muestran que el humanitarismo puede re-politizarse mediante su compaginación con otras formas de activismo, a menudo de una manera muy consciente.⁵⁴ También sugieren que la provisión de servicios —compartida por todos los tipos de activismo en este trabajo— puede estar implicada en la defensa y la protesta en varios sentidos. Muchos activistas dedican buena parte de su tiempo a proporcionar alimentación, alojamiento, educación, asistencia médica, orientación laboral y legal e, incluso, *servicios políticos* como campañas de movilización, promoción de

54 Como demuestra Mediterranea Saving Humans, una plataforma civil italiana integrada por diversos individuos y organizaciones, religiosos y seculares, procedentes tanto de la sociedad civil como de la política parlamentaria (<https://mediterranearescue.org/it>). Además de coordinar operaciones de búsqueda y rescate en el Mediterráneo central, la agrupación actúa para “contar las historias” de las personas migrantes a quienes salva la vida en el mar, “situándolas en un contexto geopolítico e histórico, del que intenta identificar las causas y acusar a los responsables... y sobre todo, sacar a la luz las contradicciones del sistema. Se trata, entonces, de apoderarse de la práctica humanitaria —salvar vidas— para crear conflictos, precedentes políticos y jurídicos que modifiquen los procedimientos relativos al régimen de fronteras en acción en el Mediterráneo” (Iozzelli, 2024: 111). Incluso las ONG puramente humanitarias que trabajan en el Mediterráneo, como Médicos sin Fronteras o Sea Watch, han sido criminalizadas tras adoptar posturas que chocaron con directivas gubernamentales de control migratorio. Mientras que hemos presenciado distintas etapas en la *humanitarización* de lo político, es posible hablar de una simultánea *radicalización* de lo humanitario (Mezzadra, 2020; citado en Iozzelli, 2024: 116).

debates en la opinión pública y presión a autoridades para garantizar los derechos de los migrantes.⁵⁵

Abordar la provisión de servicios como política proporciona un contrapunto al carácter técnico y gerencial atribuido al enfoque en los servicios por algunos practicantes de la ayuda (Soal, 2002: 4-6; citado en Wallace, con Bornstein y Chapman, 2007: 6-7). Parte de la literatura académica sobre las ONG y la sociedad civil apunta a visiones negativas de la provisión de servicios —opuesta al “compromiso” activista—, así como a discusiones sobre la eficacia de las “ONG del Norte” a la hora de transitar “de las necesidades a los derechos” y “de la prestación de servicios a la defensoría” (Wallace, con Bornstein y Chapman, 2007: 2). De manera similar, se habla de organizaciones locales y regionales enfrentadas a la disyuntiva de centrarse en papeles de intermediación o “ensuciarse las manos” en la provisión de servicios (Nauta, 2006: 155). Ciertos activistas e integrantes de ONG lidian con este dilema afirmando públicamente su orientación a “mejorar el comportamiento de las personas” en lugar de traer beneficios materiales (Heaton, 2006: 199-200). Una preocupación subyacente es que “los ideales y la creatividad de la práctica individual” son “siempre vulnerables ante la competitividad y la capacidad adquisitiva de las instituciones” (MacIntyre, 2002: 194; citado en Wallace, con Bornstein y Chapman, 2007: 7).

Estas dicotomías resultan del enfoque exclusivo de autores como Wallace, Bornstein y Chapman (2007: 3) en “ONG incorporadas en cadenas de ayuda internacionales” —esto es, aquellas que reciben parte o la totalidad de su financiamiento de donantes institucionales como gobiernos, la Organización de las Naciones Unidas o varios organismos multilaterales—, lo cual excluye a organizaciones sin fines de lucro y grupos de voluntarios financiados de manera local por miembros o simpatizantes. Tan sólo en Tijuana, sin embargo, encontramos agrupaciones solidarias locales junto con ONG regionales y transnacionales, las cuales pueden colaborar entre sí y con instituciones públicas y/o recibir apoyo y asesoría

55 Estos bienes y servicios no son *públicos* —es decir, disponibles para cualquier usuario y mayormente financiados mediante presupuestos fiscales—, sino *colectivos* o dirigidos a poblaciones específicas, y sujetos a una diversidad de fuentes de financiamiento. Algunas de las prestaciones del activismo pueden vincular a migrantes con servicios netamente públicos, como la educación básica o la atención médica de emergencia. En estos casos, los integrantes de organizaciones no gubernamentales funcionan más bien como *intermediarios* para el acceso de los beneficiarios a dichos servicios.

de organismos internacionales. Sus fuentes de financiamiento —desde pequeños donativos individuales hasta un sistema de donantes compuesto por estados nacionales y grandes fundaciones— varían, a menudo, según el tipo de ayuda proporcionada a qué personas y en qué espacios.

Por ello, podría hablarse de “configuraciones de provisión” en las que intervienen distintos “modos de gobernanza” que permiten la producción de un bien o un servicio (Olivier de Sardan, 2014: 423). Como veremos, dichas configuraciones son útiles para abordar cuestiones estructurales, aunque primero me ocuparé de las prácticas específicas de activistas pertenecientes a algunos de esos modos de gobernanza. Este concepto designa “un mecanismo institucional (*dispositivo*) para la provisión de bienes y servicios públicos o colectivos” de acuerdo con particulares normas oficiales y regularidades informales, caracterizado por prácticas y representaciones ampliamente compartidas —por ejemplo, sobre la población atendida— y por “la puesta en juego de formas específicas de autoridad” (Olivier de Sardan, 2014: 420). De forma similar a las modalidades públicas de provisión, las de los activistas también están caracterizadas por “normas prácticas”, reglas informales o tácitas que sostienen a aquellas prácticas de los actores institucionales “que no corresponden a normas profesionales y burocráticas formales”, aunque pueden resultar complementarias o adaptativas en la “aplicación” de reglas oficiales nunca totalmente claras o coherentes y, por tanto, siempre abiertas a la interpretación (Olivier de Sardan 2014: 408-409).

En lugar de establecer una dicotomía entre la práctica individual y el papel de las instituciones, el enfoque en la provisión de servicios ilumina tensiones entre las conductas prescritas y el comportamiento real. Así, podemos añadir complejidad al viejo dilema entre estructura y agencia —el cual resulta aún fructífero en la antropología de la organización y la burocracia— al mostrar cómo los actores institucionales median entre reglas formales y culturas organizacionales prácticas (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014; Eckert, 2011; Heyman, 1995; Nuijten, 2003; véase Bailey, 1969, sobre la distinción entre reglas normativas y pragmáticas). Aunque no presten servicios de la misma forma que los burócratas estatales “a nivel de calle” (Lipsky, 2010) o “en la interfaz” (Olivier de Sardan, 2014), los activistas y trabajadores sociales en contacto directo con migrantes también enfrentan dilemas derivados, por ejemplo, de la escasez crónica de personal y recursos, los cuales exigen particulares

formas de aplicar reglas y realizar objetivos organizacionales. La atención cercana a migrantes confluye con un saber-hacer asistencial, caracterizado por criterios (in)formales para la distribución de bienes y servicios en la gestión de la vulnerabilidad y las desigualdades sociales.

Situar la investigación empírica en la interfaz de prácticas y orientaciones normativas nos permite matizar la discusión del humanitarismo, y otras formas de activismo, como un problema filosófico —un asunto de “elevados ideales”— mediante el enfoque en “los detalles más mundanos de la vida institucional” (Walters, 2011: 151). Busco comprender esos aspectos mundanos de forma empíricamente abierta, sin equiparlos de entrada con un determinado régimen de poder y dominación. Mi enfoque no ignora la importancia de la economía política y otros constreñimientos sobre las dinámicas de la migración y la solidaridad con personas refugiadas. La constelación de actores, mecanismos y organizaciones de la provisión de servicios ilustra las contradicciones, alianzas y contiendas políticas que demarcan el campo de acción del activismo. No obstante, el enfoque en estas configuraciones de la provisión nos permite explorar cómo se negocia el poder en diferentes niveles de la “cadena de ayuda” (Wallace, con Bornstein y Chapman, 2007: 4–5), donde las dimensiones rutinarias, reflexivas y estratégicas de la acción son la clave para comprender la reproducción institucional y organizativa, pero también el cambio (Bebbington, Guggenheim & Woolcock, 2006: 5). Lo que emerge como contracara de la militarización y el control en zonas como el desigual y abrasivo límite entre México y EE. UU., entonces, no es sólo una “frontera humanitaria” (*humanitarian border*) configurada por un ensamblaje de formas biopolíticas y disciplinarias de poder (Walters, 2011: 152), sino una frontera de las prestaciones, los servicios y proyectos de ayuda: un *delivery border* constituido por configuraciones de entrega y provisión, destinadas a reducir la vulnerabilidad de los migrantes y generar condiciones favorables para su relativa autonomía.

En lugar de sustituir un léxico político por otro administrativo, mi empleo del concepto de gobernanza está dirigido a incorporar ciertas dimensiones políticas de la acción pública no reducibles a la dominación —o a la resistencia. La provisión de servicios tiene una importancia que va más allá de lo que se provee, pues puede interpretarse como un signo de (in)cumplimiento de responsabilidades por parte del Estado o de determinadas asociaciones civiles —incluso lo que cuenta como

“bien colectivo”, y quién lo merece, está sujeto a disputas en diferentes sociedades (Olivier de Sardan, 2014: 400). En contextos migratorios, las acciones públicas de las ONG se juzgan no sólo conforme a su capacidad de proporcionar lo esperado, sino además de cuestionar de fondo ciertas políticas estatales. El análisis de las relaciones de poder puede así combinarse con un análisis de la gestión de la provisión de servicios, la cual constituye “un campo semiautónomo que la antropología social debería investigar como tal” (Olivier de Sardan, 2014: 402-403).

En parte de la literatura académica sobre las ONG existe una dicotomía adicional, expresada en la división entre “Nosotros” (científicos sociales críticos y desinteresados) y “Ellos” (personal de organizaciones y activistas sesgados). A pesar de argumentar que tal distinción resulta poco útil para comprender a las organizaciones, Nauta la reinstaura al destacar el carácter partisano de gran parte de la literatura producida por integrantes de ONG, cuyo trabajo no es “neutral” y “con frecuencia tiene un propósito activista” (Nauta, 2006: 149, 164). De manera similar, Wallace y coautoras contrastan los “sofisticados enfoques teóricos, empíricos y etnográficos para el estudio de la práctica de las ONG” con “mucho de la investigación previa [que] ha sido normativa y llevada a cabo por personas estrechamente involucradas en el sector de las ONG” (Wallace, con Bornstein y Chapman, 2007: 3).

Seguramente, el activismo es un componente esencial y no un obstáculo en las intervenciones de las ONG, lo cual no excluye la posibilidad de reconciliar la acción con la reflexión. A veces los activistas somos “Nosotros”, etnógrafos que investigamos como voluntarios en las organizaciones y ámbitos de práctica objeto de nuestro interés. La opción metodológica de la “comprensión participante” (Mikkelsen, 1995) se suma, aquí, a la capacidad de la etnografía de crear situaciones en las que las percepciones de los investigadores sean influidas por las perspectivas de los propios actores, involucrados como coinvestigadores o, al menos, interlocutores críticos dispuestos a cuestionar nuestras interpretaciones. Una combinación de estas posibilidades caracteriza al proyecto colectivo de investigación en que se basa este trabajo. Las actividades del proyecto incluyeron la redacción, presentación y discusión de resultados con integrantes de organizaciones de derechos humanos, asociaciones civiles

y grupos de defensores de migrantes.⁵⁶ Dichos resultados provienen de estancias en campo extendidas en distintos períodos durante cuatro años (2017–2021) en un marco de trabajo colaborativo con estas organizaciones. Tanto los y las estudiantes de posgrado participantes como los coordinadores del proyecto desempeñamos trabajo voluntario en las cocinas y refectorios de algunos albergues, ayudando a las trabajadoras sociales encargadas de proporcionar orientación laboral en uno de ellos, y organizando actividades educativas para niños y niñas en otro. También seguimos a funcionarios públicos, abogados y trabajadores de derechos humanos en sus rutinas diarias, asistiendo a activistas legales en asesorías jurídicas a solicitantes de asilo.

La separación estricta entre activistas e investigadores es difícil de mantener, también, porque todos “en gran parte ‘participamos en el mismo mundo intelectual’ (Merry, 2005: 240), debatiendo constantemente qué ha de hacerse para provocar qué tipo de cambio” (Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 299). Así, puede establecerse una comparación entre activismo y antropología, cuyos practicantes enfrentan “un problema similar”: un deseo de actuar ante la identificación de crisis y sufrimiento (Redfield, 2005: 348). Coincido en que el trabajo del antropólogo no es “revelar y denunciar las falsedades y violaciones” de las organizaciones envueltas en la intervención y la defensoría (Redfield, 2005: 330), sino “aproximarse lo máximo posible a su trabajo y preocupaciones, incluyendo sus aporías y contradicciones” (Fassin, 2012: 300, n. 9).

Encrucijadas de (in)movilidades y activismos en Tijuana

Las solicitudes de asilo en Estados Unidos comenzaron a dispararse durante el periodo 2006–2012, cuando el gobierno federal mexicano emprendió una gran ofensiva militar contra el crimen organizado. Las personas desplazadas por la violencia interna confluyeron en la frontera norte de México con un creciente número de deportados del país vecino

56 Codirigido con Yerko Castro Neira, el proyecto “Geopolíticas de la exclusión, frontera y poder en Tijuana” fue financiado por la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana–Ciudad de México. El proyecto permitió una vinculación con el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) de la misma universidad, con el que colaboramos en un informe sobre los riesgos y desafíos enfrentados en la frontera norte de México por albergues y organizaciones de cuyas redes forma parte el PRAMI (véase <http://bit.ly/InformeTijuana2019>).

tras los ataques terroristas de septiembre de 2001. A partir de 2008, con la crisis financiera internacional y el declive del mercado laboral en EE. UU., la administración del presidente Barack Obama emprendió una agresiva política anti-inmigratoria que culminó con alrededor de 2 millones y medio de personas deportadas. Asimismo, en 2016 la administración de Obama canceló las visas humanitarias que venía concediendo a las personas de nacionalidad haitiana tras el terremoto que había asolado a su país en 2010. Miles de ellas quedaron entonces varadas en Tijuana, lo cual suscitó un gran apoyo por parte de distintos sectores de la sociedad civil local. Ante la parálisis de los gobiernos municipal y estatal, activistas y académicas de varias instituciones se organizaron para identificar las necesidades de la población haitiana y difundir información sistematizada sobre albergues y recursos disponibles para ella. Éste se constituyó en un importante espacio de experiencia y aprendizaje para integrantes de algunas de las organizaciones ahora más activas en Tijuana.

Antes de la “crisis haitiana” de 2016, sin embargo, las movilizaciones y organizaciones pro-migrantes parecen haber estado un tanto inactivas en Tijuana —incluso ahora, algunos activistas locales se comparan desfavorablemente con las organizaciones de la frontera sur de México, las cuales, en palabras de una abogada de derechos humanos, “están más unidas”. Emparejada con los securitizados protocolos de entrada a EE. UU., la imagen (de clase media) de Tijuana como una ciudad de personas que cruzan la frontera de forma documentada todavía prevalecía a mediados de la década de 2000, cuando el creciente número de deportados fue ampliamente percibido como una carga para el público (Yeh, 2017: 304, 307, n. 17).⁵⁷ Moldeadas por la frontera geopolítica internacional, la fronteras sociales habían así excluido a los migrantes indocumentados “en tránsito” que quedaron atrapados en Tijuana después de 1994, cuando la implementación de la llamada Operación Guardián, una medida de seguridad de EE. UU., extendió considerablemente el muro fronterizo y otras barreras desde el Océano Pacífico hasta las Montañas de Otay, al este de Tijuana (Agudo Sanchíz, 2019: 90). Fundados en la década de 1980 y operados en su mayoría por órdenes católicas, los albergues y

57 Como observa Rihan Yeh, “la frontera divide cada vez más entre sí a los propios mexicanos” (2017: 299). Esta autora desplaza el enfoque de las cuestiones policiales y del control migratorio hacia la influencia de la frontera en la sociedad mexicana (véase también Yeh, 2018).

comedores de beneficencia que atendían las necesidades de la población transitoria (una comida caliente y un lugar donde pasar la noche antes del próximo intento de cruzar la frontera) se enfrentaron, así, a demandas cada vez mayores. A lo largo de las últimas décadas, la aceleración definitiva del cierre de la frontera forzó un cambio de enfoque de la asistencia humanitaria hacia la “reintegración social de los deportados”, como ilustran los objetivos de algunos de los albergues más antiguos ahora pertenecientes a la Coalición Pro Defensa del Migrante.

En estos y otros albergues, la asistencia a mexicanos deportados en la obtención de documentos de identidad y empleo en Tijuana coexiste con la asesoría legal para quienes buscan asilo en EE. UU. A este respecto, los migrantes mexicanos internamente desplazados cruzan sus caminos con los cada vez más numerosos refugiados de otras nacionalidades, especialmente aquellos que huyen de la violencia de las pandillas, la agitación política y la persecución en regiones como Centroamérica.⁵⁸ Junto con el resurgimiento de la figura del refugiado, la proliferación de servicios legales indica un creciente cambio de decisiones migratorias desde el cruce fronterizo indocumentado —a menudo mediante traficantes de personas conocidos como *coyotes*— a las solicitudes afirmativas de asilo.⁵⁹ Esto nos recuerda que la presencia y la actuación de las organizaciones del activismo están en parte determinadas por las cambiantes rutas y estrategias de los propios migrantes, “un elemento social irreductible en la configuración y disolución de las fronteras globales” (Walters, 2011: 148; citando a Mezzadra & Neilson, 2003: 8).

Poco después de la movilización a favor de los refugiados haitianos, tuvo lugar una nueva etapa en la intensificación y diversificación del activismo en Tijuana. Entre marzo de 2017 y noviembre de 2018, llegaron a la ciudad varias caravanas de migrantes centroamericanos que buscaban cruzar la frontera con EE. UU. Dos de estas caravanas —a un tiempo desplazamientos masivos de población y forma de movilización

58 Véase el informe del ACNUR sobre la “Crisis de Refugiados en Centroamérica” (<https://www.unrefugees.org/emergencias/central-america/>, última consulta: 7 de septiembre de 2024). Véanse también Meyer & Pachico (2018).

59 O una combinación de estas y otras estrategias, como me indicaron algunas personas migrantes durante el trabajo de campo. Hubo quienes habían logrado “saltar el muro” para entregarse a los oficiales migratorios estadounidenses y “solicitar asilo formalmente” ante ellos.

política— fueron asistidas por Pueblo Sin Fronteras, una organización transfronteriza creada en 2010 por defensores de derechos humanos de diversos estatus migratorios y nacionalidades.⁶⁰ Sus talleres para el “desarrollo de liderazgos” y “el conocimiento de los propios derechos”, impartidos tras la llegada de los centroamericanos a Tijuana, dieron lugar a diversos comunicados de prensa para denunciar los abusos sufridos por integrantes de las caravanas a manos de las autoridades locales, así como a la organización de vigiliyas, marchas y plantones frente a las oficinas de la Secretaría de Seguridad Pública para demandar la expedición de “visas humanitarias”.⁶¹

Estas formas de movilización se aproximan al tipo ideal del activismo político, el cual atribuye a sus sujetos la posición de actores autónomos unidos con los activistas en una lucha política común (Podgornik-Jakil & Bens, 2021: 301). De manera más amplia, se asemejan a otras luchas emprendidas bajo el estandarte “Sin Fronteras” (*No Borders*) por redes de activistas en Europa y Norteamérica, cuyos integrantes desafían la lógica

60 Véase <https://www.pueblosinfronteras.org/index.html>. Muchos de los integrantes de las caravanas fueron concentrados en improvisados centros de confinamiento en Tijuana, arrestados por la policía municipal y entregados a los oficiales migratorios para su deportación a sus países de origen (véase http://caravanamigrante.iberomx/?_ga=2.155175025.812884207.1636640018-1763516866.1551499761; consulta: 8 de septiembre de 2024).

61 Oficialmente conocida como Permiso de Residencia por Razones Humanitarias. El Instituto Nacional de Migración de México expide este tipo de visa a ciudadanos extranjeros que: a) hayan sido testigos o víctimas de un crimen en territorio nacional (siempre que tengan estatus migratorio regular); b) hayan solicitado “asilo político” en la Secretaría de Relaciones Exteriores; o c) hayan solicitado “estatus de refugiado” ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Los titulares de esta visa pueden trabajar legalmente mientras regularizan su estancia en México, aunque deben solicitar su renovación después de un año mediante demostración de su continuada condición de “víctima” o del riesgo que entrañaría regresar a sus países de origen; la visa humanitaria también puede otorgarse a menores no acompañados y a personas que demuestren su condición de “apátridas” (<https://www.gob.mx/tramites/ficha/cambio-a-visitante-por-razones-humanitarias/INM827>). La Tarjeta de Visitante Regional (TVR) es otro tipo de visa, expedida exclusivamente a ciudadanos y residentes de Belice, Guatemala, Salvador y Honduras. La TVR permite visitar solo un puñado de estados del sur de México durante un corto periodo de tiempo, sin posibilidad de empleo legal (<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/tarjeta-de-visitante-regional-tvr>; última consulta: 8 de septiembre de 2024). El objetivo tácito de esta medida parece ser impedir que los migrantes centroamericanos alcancen la frontera norte de México.

exclusivista del Estado-nación —esto es, su énfasis en el control y la propiedad de la tierra demarcada por fronteras geopolíticas— y denuncian su reproducción de desigualdades globales (Anderson, Sharma & Wright, 2009; Walia, 2013). Más allá de las posturas basadas en los “derechos de ciudadanía” y la generosidad humanitaria despolitizada hacia las personas migrantes, la política Sin Fronteras promueve una comprensión radical de los derechos humanos que exige la supresión de las fronteras, revelando su ilegitimidad normativa: geopolítica y jurídicamente, las fronteras “*producen* a las personas móviles” —quienes ejercen su “elemental libertad de movimiento” como “no ciudadanos ‘forasteros’... en efecto, como ‘migrantes’” (De Genova, 2016: 235-236).

No obstante, resulta inevitable ver cierto paralelismo entre el activismo Sin Fronteras en Tijuana y el sueño de clase media de una “frontera abierta” con la vecina San Diego, en el lado estadounidense. Este es un anhelo que está profundamente implicado en la producción de imaginarios políticos liberales en juego en la ciudad (Yeh, 2017; 2018). Paradójicamente, como afirma Rihan Yeh, las demandas de los tijuanaenses de clase media de un “paso expedito” y una frontera más “ágil” y amigable “alimentan procesos intensificados de mediación estatal”, reinstaurando al “estado como árbitro de una nueva ‘humanidad’ portadora de derechos, cuyo modelo de relaciones entre el estado y los ciudadanos es el de la satisfacción del cliente” (Yeh, 2017: 305). Así, “Por más feroces que sean las críticas de uno contra la frontera, uno sigue en deuda con ella” (Yeh, 2017: 296). De forma similar, Mezzadra y Neilson sostienen que:

A veces, las luchas Sin Frontera se aproximan a la frontera como un objeto a ser eliminado, más que como un entramado de relaciones sociales que implica la subjetividad activa de quienes cruzan la frontera... Esto puede dar lugar a una cierta fijación en el poder y la dominación que, paradójicamente, corre el riesgo de reforzar el espectáculo de la frontera (2017: 304).

Quizás una acusación más decisiva contra la política Sin Fronteras, sin embargo, es que sea proclive a transformarse en “una suerte de logo político que amenaza con separar al activismo de la frontera de un programa político más amplio, al promover, principalmente, acciones simbólicas”, lo cual está relacionado con su incapacidad para transformarse en “un proyecto político práctico por sí mismo” y con la “enorme necesidad de que

se articule con otras luchas políticas” (Mezzadra & Neilson, 2017: 304–305). Este argumento me recuerda a las críticas expresadas por diferentes activistas en Tijuana. Al hablar sobre las caravanas acompañadas por integrantes de Pueblo Sin Fronteras, la abogada antes citada opinó que “les prometieron [a los migrantes] que irían rompiendo fronteras..., aunque no les dijeron que esas fronteras las iban a ir rompiendo en México, pero no aquí en la frontera con Estados Unidos”.

Sin ignorar estas críticas, también podemos considerar el papel de organizaciones como Pueblo Sin Fronteras desde la perspectiva de la provisión. Además de acciones simbólicas —importantes en sí mismas—, este tipo de activismo ofrece importantes servicios vinculados con la movilización política. En principio, los discursos de movilización colectiva y “derribo de fronteras” contrastan marcadamente con la idea de la prestación de servicios guiada por “culturas profesionales” (Olivier de Sardan, 2014). Sin embargo, los principios ético-políticos del activismo proporcionan equivalentes funcionales de estas culturas y, en conjunto con las actividades consuetudinarias de los activistas, la gestión de sus encuentros con migrantes y el propósito de resolver problemas concretos, producen la suficiente regularidad para la estabilización de normas y prácticas. Éstas se manifiestan en la defensa y representación de los intereses de los refugiados en la opinión y el espacio públicos, mediante la organización de diversos eventos, campañas informativas y campañas políticas de movilización de protesta.

Como veremos, estos servicios políticos de movilización contestataria coexisten con servicios legales para solicitantes de asilo, provistos por activistas más próximos al polo de los derechos humanos, aunque también con servicios de reasentamiento, acogida y asistencia humanitaria en lugares de origen o tránsito, intensificados ante la transferencia a México de controles migratorios y obligaciones de protección internacional.

Gestión transnacional del asilo en la frontera México-EEUU

Al inicio de su administración, Andrés Manuel López Obrador, presidente de México (2018-2024), declaró una política migratoria “de puertas abiertas” mediante la que se otorgaron 13 mil visas humanitarias, sobre todo a personas procedentes de países centroamericanos (Zaragoza, Mino & Narro, 2020). No obstante, la situación cambió de manera

dramática en mayo de 2019, cuando el presidente estadounidense Donald Trump (2016–2020) amenazó con imponer un arancel del 5 por ciento a todos los productos importados de México si sus dirigentes no tomaban medidas para frenar la “inmigración ilegal” con destino a EE. UU. (Kullgren & Kumar, 2019). El gobierno mexicano cedió a esta presión y envió a decenas de miles de agentes federales a las fronteras norte y sur del país para reforzar la detención de migrantes.

Asimismo, el gobierno de López Obrador aceptó la implementación de una serie de mecanismos —como la creación de zonas de amortiguamiento, de cualificación paulatina y de sedentarización forzada— que ilustran la tercerización de los controles migratorios característica del gobierno contemporáneo de las movilidades humanas. Este régimen fronterizo representó la culminación de una serie de barreras migratorias que había moldeado la proliferación e intervención de albergues y organizaciones civiles durante las últimas décadas en Tijuana, y funcionó mediante una compleja configuración de modalidades para la administración del asilo, en la cual participaron instituciones dependientes de la Secretaría de Gobernación (ministerio del interior) de México. Entre ellas figuran los Grupos Beta adscritos al Instituto Nacional de Migración (INM), consistentes en brigadas de servidores públicos dedicadas “a la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes” que transitan por territorio nacional, así como a la provisión de orientación y primeros auxilios a los mismos.⁶²

Las prácticas de los Grupos Beta en Tijuana y otras ciudades fronterizas de Baja California distaron de estos lineamientos, vinculándose, por el contrario, con acciones de control migratorio impulsadas por acuerdos binacionales de carácter tanto oficial como informal. Durante los últimos años de la administración de Trump, esos acuerdos incluyeron un sistema de “turnos” para solicitar asilo, gestionado de forma discrecional en conjunto con la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) de EE. UU. A quienes acudían cada mañana a puestos fronterizos como El Chaparral, en Tijuana, se les asignaba un número en una “lista de espera” que los obligaba a aguardar durante meses a que llegara su turno. Cuando esto sucedía, los solicitantes de asilo eran conducidos por los

62 Véase: <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>. Consulta: 9 de septiembre de 2024.

agentes del Grupo Beta ante los oficiales de la CBP en el puerto de entrada a EE. UU.⁶³

Las autoridades de EE. UU. negaron públicamente la existencia de esta medida o declararon no saber nada al respecto. “No harían otra cosa que negarlo”, me aseguró un activista legal estadounidense en junio de 2019, “pues todo el procedimiento de los turnos es ilegal”.⁶⁴ Este mecanismo había comenzado a emplearse en 2016 en Tijuana por iniciativa de las propias autoridades mexicanas para gestionar la creciente afluencia de personas, procedentes sobre todo de Haití, que buscaban obtener asilo en EE. UU. (Agudo Sanchíz, 2019: 90). Para julio de 2019, el sistema operaba en diversos puertos de entrada en la frontera norte de México, aunque existía una diversidad de acuerdos locales para su gestión. En la ciudad de Mexicali, capital del estado de Baja California —a unos 170 km. al este de Tijuana—, la lista de espera funcionaba mediante la colaboración entre la Dirección Municipal de Atención al Migrante y el Grupo Beta, cuyos oficiales asumieron como propia la tarea de los turnos. En Tijuana, los acuerdos del Grupo Beta con autoridades locales eran más ambiguos y los agentes operaban de forma semientocubierta, con la asistencia de solicitantes de asilo mexicanos que, a cambio, podían ver acortado su tiempo de espera en la lista.

La política transnacional para la gestión migratoria es entonces construida mediante la colaboración entre las contrapartes burocráticas de México (INM/Grupo Beta) y EE. UU. (CBP) —cooperación ilustrativa de las desigualdades de poder entre ambos países—, así como mediante variables redes y arreglos entre actores pertenecientes a distintos modos locales de gobernanza. Además de los gobiernos municipales, también participaban los propios albergues, que recibían a aquellas personas que

63 Cada número de la lista incorporaba a 10 personas. Cuando se completaba el cupo, se repartía el número siguiente. A partir de junio de 2019 pudo observarse una tendencia, dictada por oficiales de la CBP, a no llamar turno alguno en ciertas jornadas, al tiempo que seguían distribuyéndose entre ocho y diez números por día. Ello engrosó la lista de espera con personas que tenían pocas esperanzas de que su número fuera llamado antes de los tres meses.

64 Véase la demanda de una organización de servicios legales sin fines de lucro contra el gobierno de EE. UU. por “formalizar” el rechazo de solicitantes de asilo mediante el sistema de turnos: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/litigation/challenging-customs-and-border-protections-unlawful-practice-turning-away-asylum-seekers>. Consulta: 9 de septiembre de 2024.

habían de esperar a que llegase su turno en la lista. Entre las instituciones que completaron este dispositivo para la administración del asilo se encontraba la Guardia Nacional, creada en marzo de 2019 como parte de una nueva estrategia para combatir la “delincuencia organizada” en México. Cada mañana, agentes de esta institución policiaco-militar vigilaban el procedimiento de asignación de turnos en la lista de El Chaparral, asistiendo al Grupo Beta y manteniendo a raya a curiosos, observadores de derechos humanos o antropólogos como el que esto escribe.

Una vez entregados a la CBP en el puerto de entrada, a los solicitantes de asilo les esperaba un período de reclusión, de entre dos días y tres semanas, en prisiones conocidas como “hieleras”, por las bajas temperaturas a que se somete a las personas allí confinadas, a la espera de que los oficiales estadounidenses les comunicasen cuándo sería su primera audiencia ante una corte migratoria.⁶⁵ A las personas que no eran de nacionalidad mexicana se las devolvía a México hasta el día de dicha audiencia. Ello obedecía a una serie de medidas conocidas como *Migrant Protection Protocols* (MPP), acordadas por el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense y el gobierno mexicano, las cuales empezaron a implementarse en Tijuana en enero de 2019 y se extendieron a otras ciudades fronterizas ocho meses después. Más conocidos —con cierta ironía implícita— como Programa “Quédate en México”, los MPP obligaron a personas provenientes de terceros países a permanecer en territorio mexicano mientras durase su proceso de asilo en EE. UU.⁶⁶ El gobierno de México se comprometió a “proporcionar a estas personas las protecciones humanitarias apropiadas durante su estancia” en este país.⁶⁷

A aquéllos sujetos al esquema MPP se les hacía entrega de un documento que regulaba su ingreso a México en calidad de “retornados”,

65 El apelativo “hielera”, *ice-box* en inglés, también deriva de las siglas del órgano que opera estos centros de detención, Immigration and Customs Enforcement (ICE).

66 A los mexicanos puede dejárseles en libertad condicional en territorio estadounidense hasta la fecha de su audiencia, aunque a menudo tras el pago de una fianza (normalmente muy costosa) o mediante la intervención de un *sponsor*, familiar o conocido con estatus legal en EE.UU., que se comprometa a hacerse cargo de ellos mientras dura el proceso. Sin embargo, lo más frecuente es que les espere un período de detención de años, sobre todo si se trata de menores no acompañados o adultos sin hijos.

67 <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>. Consulta: 9 de septiembre de 2024.

aunque no les permitía trabajar legalmente en el país. En estas condiciones, habían de esperar varias semanas mientras llegaba la primera cita en EE. UU. Cuando finalmente se presentaba a la corte, el solicitante de asilo solía ir sin abogado, y el juez otorgaba otro período para que consiguiera uno. Así llegaba la segunda cita, y cuantas más ordenasen los jueces de migración, en un proceso que podía durar años.⁶⁸ En agosto de 2019, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) —el organismo público responsable de la determinación del estatus de refugiado— abrió una subdelegación en Tijuana para atender el creciente número de solicitudes de refugio en México, visto por muchos como paso previo o alternativa obligada al difícil asilo en EE. UU.⁶⁹

Así, las burocracias migratorias operan para procesar solicitudes de asilo según una amalgama de normas que entran en conflicto con los marcos jurídicos por los que se rigen las organizaciones de derechos humanos, aunque también juegan con sus límites y contradicciones. Los MPP y las listas de espera pretendieron eludir el principio de *no devolución* —que incluye el no rechazo en la frontera— de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Paradójicamente, de esta Convención también surgió la categoría de “tercer país seguro”, la cual ofrece una vía de escape a la regla de no devolución al admitir la posibilidad de que el país de destino remita los refugiados a otro país al que considere capaz de darles las mismas atenciones. México asumió tácitamente este estatus al aceptar uno de tantos esquemas que externalizan el asilo hacia países de tránsito de los refugiados.

En este contexto, la gestión de los servicios de asilo se realizó de forma disuasoria y violenta, a la fría intemperie de la mañana tijuanaense, en la fila de espera para los turnos a un costado de la garita de El Chaparral, o mediante las despiadadas “hieleras” de EE. UU. Estas prácticas no se dirigen tanto a asegurar la provisión del servicio frente a ambigüedades

68 Entre 2014 y 2019, el porcentaje de peticiones de asilo rechazadas por los jueces estadounidenses se incrementó desde un 49% a un 69%. Los solicitantes esperaron durante un promedio de 1.030 días a los veredictos sobre sus casos, aunque un cuarto de ellos esperó incluso más, 1.421 días o casi cuatro años (véase la página del Centro de Acceso a Registros Transaccionales, una organización sin fines de lucro de la Universidad de Syracuse: <https://trac.syr.edu/immigration/reports/588/>). Consulta: 9 de septiembre de 2024.

69 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483695/REPORTE_CIERRE_DE_JULIO_2019.pdf. Consulta: 9 de septiembre de 2024.

en las reglas oficiales, sino que más bien marcan una distancia radical respecto de éstas últimas e incluso expresan un rechazo a su legitimidad. Podríamos, por tanto, hablar de normas prácticas “transgresoras” (Olivier de Sardan, 2014: 410) que resultan de las estrategias implementadas por los oficiales migratorios estadounidenses como “defensas” contra las que consideran demandas ilegítimas por parte de los clientes, y frente al riesgo de que la gestión de un número creciente de solicitudes se vuelva una tarea onerosa ante la sobrecarga de los sistemas de asilo. La implementación del doble dispositivo de la lista de espera y los MPP normalizó prácticas empleadas desde hacía tiempo por los oficiales, quienes evitaban procesar a los solicitantes de asilo negándoles el acceso en los puertos de entrada (Agudo Sanchíz, 2019: 98-99). Ya en la década de 1980, ante la carencia de autoridad y presupuesto para “aplicar uniformemente la ley”, las “políticas tácitas” de los funcionarios estadounidenses incluían incentivar a los migrantes indocumentados a la “salida voluntaria”, alternativa a los largos procedimientos para la deportación formal pero, también, contraria a la posibilidad de asilo (Heyman, 1995: 266–267). El papel de las burocracias públicas en la gestión sistemática de la ilegalidad sugiere que los “efectos del Estado” en la frontera surgen no solo del control y la represión directos, sino también de “ambiguas, eficaces pero engañosas conspiraciones para violar la ley” (Nuijten, 2003: 203; citando a Heyman, 1998: 158).

Activismo y provisión de servicios en la frontera

Las políticas descritas tienen un impacto diferencial en los diversos tipos de personas migrantes y en los servicios que éstas pueden requerir de las organizaciones en la frontera. Aunque igualmente afectados por la ilegal medida de la lista de espera, los solicitantes de asilo procedentes de terceros países sujetos a los MPP podían necesitar estancias más prolongadas en los albergues de Tijuana que los migrantes mexicanos, así como formas específicas de defensoría y asistencia legal. En contraste, los deportados mexicanos sin esperanzas de reingresar a EE. UU. de forma documentada se beneficiaban más de los servicios de reasentamiento y “reinserción social”, ofrecidos por algunos albergues y ONG.

Muchos de estos servicios podrían someterse al enfoque crítico de la “refronterización” del espacio político y territorial, o compararse con

el caso más específico de esta tendencia que Walters (2011) describe como la “emergencia de la frontera humanitaria”: la reinención de las fronteras estatales y los accesos al territorio como zonas de gobierno humanitario, materializado en diversos modos de compensar la violencia social encarnada en los regímenes de control migratorio. En su amalgama de prácticas de cuidado y asistencia con otras de protesta y denuncia, sin embargo, los distintos modos de activismo —humanitario, de derechos humanos y político— no reproducen invariablemente lógicas de control gubernamental. Algunas de esas prácticas pueden desestabilizar ciertas normas estatales y exponer a los activistas a la persecución bajo acusaciones de fomentar la migración ilegal e, incluso, la trata de personas.⁷⁰

Precisamente para explorar cómo y hasta qué punto “las ONG y los trabajadores humanitarios... participan en los asuntos de la administración cotidiana” (Walters, 2011: 155), la investigación puede desentrañar la confluencia de una gran diversidad de posiciones ético-religiosas o políticas, estrategias de acción y medios para la obtención de recursos, así como la forma en que los activistas modifican esas orientaciones y estrategias de acuerdo a las cambiantes condiciones socio-materiales de poder que han de confrontar. Útil para examinar las brechas entre las reglas oficiales y el comportamiento real, el enfoque en la gobernanza como provisión de servicios proporciona una vía de entrada metodológica para entender el conjunto de normas y prácticas mediante el que los activistas lidian con tales constreñimientos.

Mi investigación en la frontera México-EE.UU. identificó, heurísticamente, dos principales modos de gobernanza: *asociativo* (asociaciones civiles, albergues de migrantes) y *projectista* (proyectos de ayuda de las organizaciones internacionales) (cf. Olivier de Sardan, 2014: 421). Los trabajadores de albergues y asociaciones suelen hacer mayores esfuerzos que los prestadores de servicios públicos por adaptar las reglas de sus instituciones a las necesidades y preocupaciones de

70 Los integrantes de Pueblo Sin Fronteras han sufrido este tipo de criminalización en México, aunque los albergues y las organizaciones de defensa legal de migrantes también están expuestos a la persecución de las autoridades gubernamentales e, incluso, al hostigamiento de grupos nacionalistas y xenófobos (véase el informe elaborado por *Front Line Defenders* en colaboración con el PRAMI de la Universidad Iberoamericana y la Red TDT, en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/statement-report/defenders-beyond-borders-migrant-rights-defenders-under-attack-central-america>; consulta: 9 de septiembre de 2024).

particulares individuos. Los integrantes de ONG internacionales aspiran a tratar a todos por igual en la provisión de servicios mínimos, procesando conceptualmente a la población atendida mediante categorías contrastantes respecto de las empleadas por las burocracias migratorias estatales (las cuales, por ejemplo, distinguen entre “refugiados” mercederos de protección y “migrantes económicos” inelegibles).

Como tipos ideales, no obstante, estas modalidades de provisión son imposibles de encontrar en aislamiento. Por el contrario, aparecen vinculadas entre sí e incluso fusionadas, pues los albergues y asociaciones locales pueden recibir financiamiento y ayuda logística de organizaciones internacionales. Asimismo, estos modos pueden combinarse con otros, como el *modo burocrático* (servicios estatales) y el *modo municipal* (servicios prestados por gobiernos locales en contextos de descentralización administrativa); otros modos más dispares y con incidencia variable en dominios o espacios colectivos son el *religioso* —relacionado con el modo asociativo, aunque con características propias— y aquellos típicos de patrocinadores locales, operadores privados o empresariales (Olivier de Sardan, 2014: 421) y grupos o redes de activistas políticos.⁷¹ En el trabajo solidario de estos últimos, como en el de los voluntarios de organizaciones sin fines de lucro, puede haber poco que se asemeje a un *ethos* conformado en “culturas profesionales” como las de las burocracias estatales (Olivier de Sardan, 2014: 411-419), consistentes, en este caso, en un cuerpo de normas oficiales y prácticas basadas en el conocimiento de las leyes de asilo estadounidenses y regulaciones humanitarias internacionales.⁷² Existen, sin embargo, principios ético-políticos y religiosos (“amor al prójimo”, “no fronteras”) compartidos por voluntarios y activistas, quienes, al insertarse

71 La disolución de fronteras entre “Estado y sociedad civil”, “formal e informal” o “local e (inter)nacional” obedece no solo a las complejas formas de coordinación entre estos diversos modos de gobernanza, sino a las propias trayectorias de los participantes. Las burocracias “privadas” de organizaciones sin fines de lucro pueden incluir a antiguos servidores públicos que ahora desempeñan funciones estatales sin pertenecer al Estado, mientras que ciertos organismos estatales cuentan entre su personal a ex responsables de organizaciones internacionales y antiguos activistas fogueados en albergues para migrantes y ONG locales.

72 Como “espacio regulado por prácticas y representaciones ampliamente compartidas, que abarcan un cuerpo de normas oficiales y un cuerpo de normas prácticas”—pero en el que siempre hay espacio para estrategias y conflictos— el concepto de “cultura” aludido aquí resulta más concreto y empírico que el empleado en los argumentos culturalistas-traditionalistas (Olivier de Sardan, 2014: 412).

en redes de solidaridad, se apropian asimismo de elementos del marco discursivo del humanitarismo (Keck & Sikkink, 1998) y adquieren una comprensión más amplia de la migración que enfrentan *in situ*.

En los dos subapartados siguientes, me ocupo de los casos de un albergue religioso perteneciente a una asociación civil de alcance regional y una organización transfronteriza de servicios legales. Sin abandonar los modos de gobernanza a los que pertenecen —el modo asociativo y el modo proyectista, respectivamente—, los integrantes de ambas organizaciones pueden entrar en contacto entre sí y/o establecer relaciones con actores pertenecientes a otros modos. Los servicios que proveen se orientan a asegurar la estancia legal y protegida de migrantes y refugiados, procurando su participación menos asimétrica en la vida económica, política y cultural de la sociedad receptora. Las “configuraciones de provisión” (Olivier de Sardan, 2014: 423) para la coproducción de servicios de reasentamiento e integración en que entran estos actores, no obstante, revelan una compleja gestión de la (in)movilidad circunscrita por un régimen fronterizo que convierte a ciudades como Tijuana en destinos forzados.

De la emergencia a la reinserción social

Las instituciones religiosas y sus edificios tienen una “cualidad santuario” que mitiga los efectos de la “legalidad liminal” y social de los migrantes; pero, por esa misma razón, proporcionan más un espacio de amortiguamiento contra la sociedad que un vehículo de incorporación (Menjívar, 2006: 1026). Éste, sin embargo, no es el papel en que se ven los responsables de la antes mencionada Coalición Pro Defensa del Migrante, formada en 1996 por tres albergues de Mexicali y otros tres de Tijuana vinculados con la Iglesia Católica. Bajo una persistente envoltura caritativo-pastoral, originalmente inspirada por la misión de socorrer al caminante, hay en estas instituciones religiosas un núcleo de formalización y eficiencia administrativas, manifiesto en las decisiones de constituirse como “asociaciones civiles” —imprescindibles para recibir recursos públicos— e incluir servicios de asesoría jurídica, trámite de documentos o bolsa de trabajo —medidas necesarias para obtener apoyos de organismos como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Ello ha atraído críticas de diversos activistas. La abogada cuya opinión de Pueblo Sin Fronteras cité arriba, calificó a los albergues de la Coalición como “muy tibios”: “antes eran más combativos, pero ahora se quedaron como en una zona de confort donde cuidan mucho el recurso que reciben, pero no inciden, se quedan muy intramuros, no quieren vincularse con otras organizaciones”. Estas sospechas de autopromoción y cálculo administrativo tienden a neutralizar la misión moral del humanitarismo e ilustran la mezcla de contienda, protesta y ayuda que Walters (2011: 155-156) localiza en la “frontera humanitaria”. Las controversias proceden en este caso desde el mismo campo del activismo y reflejan tensiones a lo largo del continuum de posiciones ético-políticas antes mencionadas. Mientras que desconfían del pragmatismo de la Coalición Pro Defensa del Migrante, ciertos integrantes de organizaciones de derechos humanos también difieren de las posturas “maximalistas” de Pueblo Sin Fronteras. Otros activistas simpatizan generalmente con esta organización y condenan sin paliativos la criminalización de sus líderes, pero cuestionan sus métodos y su confrontación con autoridades públicas con las que consideran necesario dialogar para incidir en la creación de leyes y políticas migratorias más justas.

Estos, sin embargo, son precisamente algunos de los objetivos de los albergues de la Coalición, cuya integración en una red regional les ha permitido incrementar sus recursos y áreas de atención a migrantes indocumentados, deportados y desplazados internos. Algunos de estos albergues, creados en la década de 1980 y acostumbrados a adaptar sus servicios a situaciones cambiantes, han tenido que implementar estas medidas ante mecanismos como los MPP, los cuales transformaron a Tijuana —otrotra lugar de tránsito— en un destino no planeado. Al expresar el riesgo de que los albergues en la ciudad se conviertan en sobrepoblados espacios de estancia indefinida, el coordinador de uno de ellos comentó que “un albergue es parte de un proceso; no debería ser un estilo de vida” (en Silva, 2019: 19).

De la máxima anterior emanan las normas que rigen la provisión de servicios en uno de los albergues de la Coalición, destinado exclusivamente a hombres, donde el uso de dichos servicios es *obligatorio*. A quienes llegan a diario se les entrega una tarjeta de identificación provisional, en cuyo reverso el portador habrá de conseguir tres firmas si quiere permanecer en el albergue después de tres días. Las dos primeras firmas, estampadas

por los encargados de la orientación legal y psicológica del albergue, se obtienen a cambio de asistir a asesorías brindadas en estas áreas. La firma de la responsable de la oficina laboral, no obstante, sólo se otorgará una vez el migrante haya obtenido un empleo. La oficina proporciona asistencia para ello, vinculando al interesado con potenciales empleadores y, en caso de tener nacionalidad mexicana, ayudándolo a tramitar documentos de identidad que posibiliten obtener un empleo formal.

Una vez conseguido el trabajo, normalmente en áreas como la construcción, los servicios de limpieza o la industria maquiladora, el migrante tendrá otros 27 días para encontrar su propio espacio de vivienda.⁷³ Para ello, el ahorro es no sólo necesario sino, de nuevo, preceptivo: el trabajador habrá de hacer uso de una cuenta de banco compartida, abierta a nombre del albergue, para recibir los depósitos de su salario; o, en caso de cobrar en efectivo, guardar su dinero en la caja fuerte del establecimiento. Una de las trabajadoras sociales del albergue expresaba así su comprensión de estas reglas:

El ahorro es para darme cuenta que realmente estás trabajando y que en un determinado momento te vas a ir, vas a buscar un cuarto de renta, vas a poder regresar a donde tú quieras, o vas a tener un plan. Porque hasta para cruzar de nuevo a Estados Unidos tienes que tener algo de dinero.⁷⁴

Tras encontrar alojamiento propio, los migrantes podrán seguir usando los servicios financieros del albergue además de su servicio de comedor, atención médica, asesoría legal y acceso a Internet; es decir, muchos de aquellos servicios análogos a las prestaciones sociales no provistas en sus empleos precarios, cuyos salarios se destinan a otras necesidades básicas, al envío de remesas a familiares o al pago de deudas contraídas para el proyecto migratorio. Esta situación también puede entenderse desde el ángulo de la “producción paliativa” de bienes y servicios colectivos por diversos actores privados (Olivier de Sardan, 2014: 423), en un contexto donde los agentes estatales se limitan a gestionar los tortuosos procesos para la obtención de residencia y asilo.

73 El albergue puede extender la estancia máxima hasta los 45 días en el caso de hombres que viajen con niños o sufran alguna enfermedad o incapacidad.

74 Entrevista realizada por Laura Alvarado, octubre de 2019.

La difícil adaptación de las normas oficiales del albergue a este contexto deja espacio a cierta *informalidad regulada* en interacciones cotidianas. Bajo las disposiciones metódicas para el desempeño sistemático de obligaciones formales, existe un margen de autonomía en las decisiones que las trabajadoras sociales del albergue pueden adoptar para hacer ciertas excepciones relativas a los plazos para encontrar trabajo o vivienda, así como para permitir que los migrantes negocien con ellas qué tanto de su salario van a depositar en la caja fuerte o en la cuenta bancaria compartida —aún cuando les aconsejen hacer planes para el futuro, de acuerdo con las normas de “autocontrol” y “autocuidado” expresadas públicamente por los responsables de la institución.

Los dilemas de la acción en estas interacciones obedecen a diferencias entre el tiempo dictado por las reglas del albergue y el tiempo experimentado por los migrantes. Aun con el apoyo del personal de la oficina laboral, encontrar un trabajo en tres días es complicado, especialmente en el caso de hombres traumatizados por sus experiencias migratorias o a cargo de hijos pequeños. El enfoque único del albergue (las mismas reglas para todos) puede, de hecho, funcionar mejor con los mexicanos deportados de EE. UU. que con los solicitantes de asilo procedentes de otros países que carecen de documentos de identidad o residencia. Estos últimos se ven abocados con más frecuencia a trabajos agotadores y mal pagados, recurriendo a estrategias y arreglos informales e inestables en redes que los vinculan con otros migrantes y con empleadores, al margen de la intermediación de la oficina laboral del albergue (Alvarado, 2020: 108-109).

La transición de la asistencia humanitaria a la “reinserción social” de los migrantes en este albergue —públicamente presentado como una “asociación civil sin fines de lucro” — muestra la colaboración con el modo proyectista de gobernanza, cuyos servicios pueden dirigirse también a “soluciones alternativas” como el reasentamiento en México. No obstante, la propia idea de reinserción es polémica. Las reglas y los objetivos del albergue reproducen las suposiciones de los tijuaneños de clase media y orientación liberal, para quienes “los migrantes recientes... no han asimilado aún el espíritu de trabajo duro y movilidad ascendente de la ciudad”, o son “obstinadamente atrasados e incluso tienen inclinaciones criminales al rechazar las oportunidades que ofrece la ciudad” (Yeh, 2017:

297). Esta perspectiva sostiene “las complicidades con la frontera” que requiere “el régimen de ciudadanía local de Tijuana” (Yeh, 2017: 296).

Es cierto que los salarios y las tasas de empleo relativamente altos de Tijuana, vinculados con su incorporación a la aglomeración urbana transfronteriza que abarca la ciudad estadounidense de San Diego, son una de las razones por las que los migrantes se encuentran ahí —también tienden a dirigirse a Ciudad Juárez, la ciudad más grande a lo largo de la frontera norte de México y hogar de la industria maquiladora. No obstante, aunque exista necesidad de obtener un empleo —y la demanda de mano de obra precarizada lo haga fácil—, “conseguir la firma” de la responsable de la oficina laboral se convierte en una necesidad más imperiosa, pues de ello depende permanecer en el albergue al menos 27 días más mientras se espera turno en la lista de El Chaparral, o a la audiencia ante el juez en EE. UU. Cuando el apego a las reglas oficiales socava los objetivos organizacionales, los trabajadores sociales y voluntarios pueden ayudar a los migrantes a sortear dichas reglas para cumplir con sus fines. Las normas prácticas subyacentes a las acciones de los prestadores de servicios son aquí más rutinarias que abiertamente expresadas como tales, y menos directamente “observables” que identificables a partir de dichas acciones (Olivier de Sardan, 2014: 408). “Tienen tres días para que les firmemos. Conseguir un trabajo no es algo que puedas hacer en tres días... He hablado mucho con mis jefes, pero no lo entienden”, dijo la encargada del área laboral del albergue tras atender a tres personas que habían pasado a su oficina anunciándose con un sincero: “Hoy se me vence la tarjeta. Vengo por mi firma” (en Alvarado, 2020: 129).

Dilemas de los prestadores de servicios legales en la frontera norte de México

Los servicios legales para solicitantes de asilo muestran una coordinación entre distintos modos de gobernanza. Algunas de las ONG orientadas al activismo legal en Baja California tienen vínculos con Asylum Access o reproducen el modelo de esta organización internacional, dedicada a la defensa de los derechos de los refugiados mediante su “empoderamiento legal” —proporcionándoles “las herramientas para abogar por sí mismos”— y el trabajo de incidencia en las políticas públicas de los

gobiernos nacionales.⁷⁵ Las asesorías jurídicas proporcionadas tienen como objetivo que los solicitantes de asilo “puedan armar sus casos” y defenderlos frente a las autoridades migratorias. Parte de esta orientación se destina a la “entrevista de temor creíble”, en la que el solicitante habrá de saber qué responder para tener mayor posibilidad de convencer a los oficiales y jueces estadounidenses del peligro que enfrenta en su país de origen.

Este tipo de servicios se ofrece mediante un proyecto especial implementado en Tijuana por una organización de ayuda legal sin fines de lucro, mencionada en la introducción de este capítulo. Su membresía es típicamente difusa, pues oscila entre una constelación de voluntarios irregulares u ocasionales —como yo—, quienes abaratan sus costos e incluso la subsidian, y un núcleo estable de abogados y coordinadores, la mayoría de nacionalidad estadounidense, que han de encontrar un equilibrio entre el cumplimiento de objetivos institucionales y las realidades de su trabajo. Tras mencionar que la lista de espera en El Chaparral era “ilegal” durante un taller para solicitantes de asilo en junio de 2019, una abogada de la organización aclaraba que “ninguna persona debería pasar por ella, pero por el momento no hay más remedio que seguirla”. La abogada enfatizó las distintas etapas del proceso legal —incluyendo el confinamiento en la “hielera”—, anunciando que:

algunos jueces van a preguntarles si tienen miedo de regresar a sus países; no digan que no, digan: “tengo miedo de regresar a mi país y quiero solicitar asilo”. Recuerden, les van a hacer la entrevista de miedo creíble; pero el gobierno de los Estados Unidos piensa que todos ustedes mienten; por eso, ustedes tienen la tarea de pensar sus propios casos para proponerlos.

A este énfasis subyace el principio de que todos los “clientes” —como son denominados en los documentos oficiales de la organización— son creíbles porque huyen de situaciones que ameritan asilo. Todas las personas atendidas son consideradas “demandantes de asilo” y, tanto en los manuales como en las sesiones de capacitación, se conmina a los nuevos voluntarios a abstenerse de emplear otras categorías y a “evitar hacer suposiciones”. En contraste con las clasificaciones empleadas por

75 Véase: <https://asylumaccess.org>. Consulta: 10 de septiembre de 2024.

los burócratas estatales en EE. UU. (Lipsky, 2010: 141-142), los activistas legales muestran una fuerte orientación contra el desarrollo de cualquier “teoría personal de la conducta de los clientes” que pueda excluir a parte de la población de los servicios mínimos. Todos tienen derecho a que sus casos sean registrados y retroalimentados, incluso aunque puedan considerarse inviables bajo los criterios de la ley de asilo estadounidense. En tales situaciones, sigue rigiendo el principio profesional compartido de la honestidad, y los asesores legales preguntan a los interesados si desean ser canalizados a organizaciones aliadas que ofrezcan orientación y recursos para el reasentamiento interno o, en caso de ser extranjeros, para la obtención de estatus legal en México. Antes de llegar a estas recomendaciones, los asesores consideran todos los detalles del caso para sugerir al solicitante de asilo un repertorio lo más amplio posible de opciones de estancia legal en EE. UU.

Ofrecer alternativas a problemas particulares también es infrecuente en las normas de las burocracias públicas, donde la autolimitación de responsabilidades y la reiteración de objetivos formales constituyen “estrategias para evadir los reclamos de los clientes”; no obstante, enfatizar unos objetivos sobre otros permite a los responsables resolver el problema de qué tipo de organización están gestionando, lo cual repercute en la claridad con que se explica a los nuevos integrantes lo que se espera de ellos (Lipsky, 2010: 147-149): como mencioné en la introducción de este texto, todos los voluntarios supimos desde el inicio que el enfoque organizacional de la asociación estadounidense era “fundamentalmente legal, no humanitario”.

Desde la perspectiva crítica de gobernanza de la migración, la variación en la extensión de la ayuda como complemento del control fronterizo obedece, en parte, a la economía moral y política de las ONG: “Provistas de escasos recursos, han de tomar decisiones estratégicas sobre qué problemas publicitarán, cuáles situaciones de injusticia politizarán y cuáles experiencias de sufrimiento humano buscarán aliviar” (Walters, 2011: 147). Para regresar al ejemplo etnográfico de mi introducción, no obstante, la aserción de orientaciones organizacionales puede entenderse no sólo como una forma de proteger a los trabajadores de excesivas presiones externas, sino además como un mecanismo interno mediante el que los activistas confrontan “el desánimo ante la brecha entre expectativas y capacidades percibidas” (Lipsky, 2010: 149).

Existen otras razones por las que las organizaciones manifiestan tanto sus orientaciones como los costos de sus decisiones. Aseverar que lo legal tiene primacía sobre lo humanitario, por ejemplo, promete resultados no alcanzados por otras organizaciones con metas más difusas (cf. Lipsky, 2010: 146). La limitación de responsabilidades es aún más estrecha en el caso de la organización binacional de servicios legales descrita aquí, pues sus clientes entienden y aceptan que los servicios gratuitos de asesoría jurídica en Tijuana no incluyen representación legal al otro lado de la frontera. Sin embargo, estas ONG suelen disponer de unidades especializadas en litigio, o coaligarse con otras organizaciones de reforma legal para, por ejemplo, interponer demandas contra políticas migratorias injustas. Las tareas al sur de la frontera ya son en sí onerosas, pues los activistas han de ayudar a un gran número de solicitantes de asilo a prepararse para la entrevista de miedo creíble, o bien ofrecerles orientación para llenar los complejos formularios que habrán de llevar consigo en su próxima vista ante un juez en EE. UU.

Si bien promete mayor eficiencia, la especialización dispensa a algunos trabajadores de desarrollar habilidades que podrían ser necesarias en determinadas circunstancias (Lipsky, 2010: 146–147). Aunque traten de ser en extremo cuidadosos en sus entrevistas —incluyendo ensayos para los futuros interrogatorios—, los abogados pueden carecer de experiencia para lidiar con las consecuencias emocionales de la violencia inherente a la figura del asilo, cuyos criterios y procesos legales re-traumatizan a los sujetos haciéndolos revivir las agresiones sufridas bajo la obligación de demostrar que han sido víctimas de ellas.

Aquí quiero detenerme en las asesorías orientadas a decidir si el solicitante de asilo tiene un caso viable antes de la entrevista de miedo creíble. En estas interacciones participaron, por un lado, aquellos que esperaban su turno en la lista de El Chaparral; y, por el otro, estudiantes de derecho, pasantes y abogados estadounidenses, aunque también quien esto escribe, entre junio y noviembre de 2019, como voluntario a cargo de recabar información mediante entrevistas destinadas a servir como insumo para las asesorías.

En principio, mi trabajo consistió en fungir de intérprete, traduciendo del español al inglés los testimonios de las personas solicitantes de asilo. Hube de repasar las preguntas de un cuestionario y transcribir en inglés las respuestas de las personas entrevistadas, hacer algunos resúmenes y notas

marginales y, más tarde, solicitar la presencia de un abogado u orientador legal para mostrarle el cuestionario y explicarle mis notas. Basándose en esta información y mediante algunas preguntas adicionales, el abogado sopesaba si la persona tenía un caso lo suficientemente sólido como para enfrentar con posibilidades de éxito la entrevista de temor creíble. Este dictamen se acompañaba de recomendaciones para dicha entrevista —qué aspectos enfatizar y cómo, qué detalles excluir—, y de apoyo adicional para reunir y resguardar la documentación que el solicitante de asilo habría de presentar como evidencia ante las autoridades estadounidenses. Para aquellas personas que habían superado la entrevista de temor creíble y se encontraban de regreso en Tijuana bajo el esquema de los MPP, la asesoría legal incluía el llenado de un formato con un cuestionario más complejo que habrían de presentar en su próxima audiencia ante una corte de inmigración en EE.UU.; en algunos casos excepcionales, cuando era posible, se hacía un esfuerzo por encontrarle al solicitante de asilo un representante legal en aquel país.

Entre quienes entrevisté se encontraba Antonia, una mujer de mediana edad procedente de un municipio del occidente de México. Cinco años atrás, su marido había sido secuestrado por integrantes de un grupo local de autodefensas armadas, cuyas subsiguientes amenazas obligaron a Antonia y sus hijos a huir a la frontera norte de México con la esperanza de obtener asilo en el país vecino. Resuelta a culminar de algún modo el duelo que los secuestradores de su marido habían buscado negarle, Antonia se decidió a darlo por muerto y llorarlo. Por ello reaccionó con sorpresa cuando la joven abogada que le proporcionaba la asesoría, tras leer la información que yo había recabado en el formato correspondiente, le preguntó si tenía algún “vínculo legal demostrable” con su marido que pudiera proporcionar un “caso creíble” de asilo en EE. UU: “¿No le digo que a mi marido lo desaparecieron hace ya cinco años? Si estuviera vivo, ya lo habrían encontrado”.

Siempre en mi presencia, necesaria para aclarar dudas sobre lo que acababa de escribir en el formulario —y para traducir, cuando los asesores legales no hablaban español—, la abogada comunicó a Antonia que sería de gran ayuda si pudiese responder por qué los agresores fueron específicamente contra ella o su marido. Ésta, de hecho, es la pregunta más importante de la entrevista de temor creíble a la hora de establecer una causal de asilo. Cuando Antonia dijo desconocer el motivo del secuestro de su marido por el grupo de civiles armados, la abogada le

preguntó si había pensado en reasentarse en Tijuana o en algún otro lugar de México. Ella sacudió la cabeza: “Es lo mismo en todos lados, ya no se puede estar aquí. Más pronto o más tarde, los que le hicieron eso a mi marido me encontrarían”. Antonia desconocía que esta respuesta sería insuficiente en una entrevista de miedo creíble, a menos que pudiese especificar la forma en que sus victimarios podrían encontrarla: “¿Tienen sus perseguidores vínculos con algún cartel, grupo armado, policía o ejército?” Antonia mostraba inquietud ante las preguntas de la abogada, mirándome fugazmente como si buscara mi ayuda antes de responder.

Parte de la información que hube de recabar como asistente de los asesores legales no era la que el entrevistado proporcionaba espontáneamente, sino la que *debería* proporcionar en el futuro para tener mayores posibilidades de éxito ante los oficiales estadounidenses. El carácter de mi entrevista inicial como entrenamiento o ejercicio práctico hizo que perdiese de vista los límites de mi responsabilidad y tendiera, inadvertidamente, a asesorar yo mismo al solicitante de asilo sobre cómo responder a las preguntas del cuestionario. Al acudir posteriormente el abogado, se iniciaba un juego tácito en el que se reasignaban e intercambiaban los roles del asesor o defensor legal y de la autoridad ante la que el solicitante había de comparecer.

Para la persona entrevistada/asesorada, la situación podía revestir una inquietante ambigüedad respecto del carácter de la orientación brindada y la posición real de los participantes en el ejercicio —en especial si, como en el caso de Antonia, la abogada consultora era estadounidense. En otra ocasión, una mujer me pidió que no dijera nada sobre su hijo mayor al abogado que la iba a orientar, pues aquél se encontraba en EE. UU. tras cruzar la frontera de forma indocumentada, huyendo, como ella, de la violencia criminal en su estado natal del sur de México. Le aseguré que el abogado estaba “de nuestro lado” y que, como todos los activistas de la organización, tenía como norma proteger la identidad de familiares en EE. UU.

Siendo yo mismo mexicano, y debido a mi trabajo no oficial de intermediario, podía aparecer más bien como un “defensor” de los migrantes ante los activistas legales de la organización. La obligación de interpretar las experiencias de las personas en términos de la ley de asilo estadounidense —mediante su instrumento clave, la entrevista de temor creíble— me situaba, asimismo, en un defectuoso papel de *traducción* entre prácticas y normas. La brecha entre ellas me pareció particularmente insalvable en el caso de individuos o familias que, desplazados por

la violencia en sus lugares de origen, habían vuelto a sufrir secuestros, extorsiones y amenazas en la frontera norte de México incluso antes de encontrarse con el escollo de la lista de espera y los MPP. Mientras que me preocupaba por enfatizar estas circunstancias como factor adicional en los casos de asilo, para los abogados asesores no parecían tener demasiado peso en sus diagnósticos sobre la viabilidad de las solicitudes.

Un ejemplo es el caso de Reina, una joven guatemalteca de 27 años que, junto con sus tres hijos pequeños, venía huyendo de una historia de abusos a manos de un marido violento y de las amenazas de muerte de los miembros de una pandilla criminal. Al llegar a Tijuana, Reina y sus hijos fueron retenidos durante dos días por unos tratantes de personas, quienes exigieron el pago de un rescate a sus familiares. Sin embargo, Reina logró escapar con sus hijos del hotel donde los tenían retenidos; desde entonces, dijo mostrándome su celular, no había dejado de recibir llamadas de amenaza de los responsables de su secuestro.

Pablo, uno de los abogados más experimentados de la organización y bilingüe en español e inglés, leyó el formulario que yo había acabado de llenar e hizo algunas preguntas a Reina. Le comunicó que solicitar asilo en EE. UU. era una opción viable, para lo cual podía emplear la ventaja comparativa que le ofrecía el encontrarse bajo una “doble amenaza” —su marido y las pandillas en Guatemala. Reina le respondió que, además, estaba expuesta a la persecución de sus vengativos secuestradores, argumentando que tenía como “pruebas” los números telefónicos desde los que había recibido sus llamadas de amenaza. “Apelé” a Pablo mostrándole la parte del formulario donde había incluido esta información, preguntando si el riesgo inmediato en Tijuana no contaría para el caso de asilo. Pablo lo negó con un leve gesto.

Los abogados como Pablo han de reconciliar la realidad empírica de los sujetos con la realidad de la ley en aras del mejor resultado posible —obstaculizado, quizás, al cuestionar implícitamente el propio esquema MPP mediante el énfasis en las amenazas sufridas por los solicitantes de asilo en Tijuana. Como especialistas, tienden a procesar los problemas de sus clientes conforme a las categorías y procedimientos influidos por su capacitación y experiencia. Con una gran cantidad de casos asignados para la asesoría legal, es razonable pensar que sean relevados de considerar cuestiones más amplias por colegas que trabajan en departamentos de litigio y reforma legal.

Al reducir las tensiones entre ideales institucionales y condiciones reales, la especialización constituye una defensa más de los proveedores

frente a sus enrarecidos mundos de servicio (Lipsky, 2010: 146). Mientras que la especificidad de tareas resuelve ciertos problemas para los trabajadores y sus organizaciones, sin embargo, puede que este y otros mecanismos de adaptación contribuyan a la distorsión del ideal del voluntariado. Los activistas procuran reducir la brecha entre normas y prácticas al decir y procurar hacer “lo mejor posible considerando las circunstancias”, pero los destinatarios de sus servicios pueden percibirlos en la posición de manipular al público en nombre de la institución de la que buscan ayuda. Como sentenció una mujer hondureña que había recibido orientación legal de la organización con que colaboré, “lo que hacen ahí es una forma racista de convencerla a una de que no intente cruzar a Estados Unidos”.

Es inevitable que algunos perciban la franqueza de los abogados sobre las posibilidades de asilo en EE. UU. como un componente más del complejo de gestión migratoria en la frontera norte de México, destinado a desincentivar u obstaculizar el proceso de solicitud. Sin ser ésta la intención de los activistas legales estadounidenses, un enfoque neofoucaultiano nos llevaría a la conclusión de que los efectos del control migratorio se manifiestan en un nivel “molecular”, materializándose “en el seno de las instituciones y prácticas del gobierno humanitario” (Walters, 2011: 147). Así parecería indicarlo la discrepancia entre la asistencia técnica de los activistas legales y lo que los migrantes consideran motivos justificables para una solicitud de asilo.

Precisamente por esta razón, no obstante, la queja de la mujer hondureña tiene otra lectura. Como parte de sus estrategias, los migrantes evalúan lo que se les ofrece en términos de ayuda y las posibilidades de demandar atención a sus necesidades específicas; negocian sus biografías personales con la asesoría de quienes los ayuden a encontrar los términos adecuados para exponer sus casos. Algunos abogados mexicanos —como los que proporcionan orientación legal en los albergues de la Coalición Pro Defensa del Migrante— asesoraron a las mismas personas que habían pasado por la organización descrita, sugiriendo la posibilidad de considerar sus circunstancias de manera más personalizada, menos esquemática o no tan apegada al formulario de la entrevista de miedo creíble, para asistirlos en el propósito de armar casos de asilo con mayores probabilidades de éxito. La abogada local que mencioné en la introducción me aseguró que, gracias a sus asesorías “más contextualizadas”, algunas

personas regresaron a la organización estadounidense con un “caso de asilo” que, a diferencia de la primera vez, fue considerado “viable”.

Más allá de las diferencias en las modalidades de provisión de servicios entre diversos actores, cabe reconocer cuán difícil es que los especialistas, intermediarios y operadores legales puedan dominar por completo el enrevesado y ambiguo campo del derecho migratorio (Menjívar 2006: 1000). A ello se suma una tensión, común en la cultura profesional del derecho, entre las dimensiones técnicas concretas y el panorama socio-jurídico completo de cada caso. Mientras que muchos litigantes son expertos en detectar los detalles de procedimiento y la mecánica jurídica del caso, el “espíritu” de lo que se juzga quedará en manos del juez.⁷⁶ Sin embargo, esto no resta valor a la necesidad del especialista de tener una concepción integral del cliente y de las alternativas disponibles para procesar su caso. ¿Deberían todos los asesores legales tener una comprensión de fondo del significado y las implicaciones de la desaparición forzada en México, o de las dinámicas del crimen organizado y la trata de personas en su frontera norte? ¿Cuáles serían los pasos necesarios para lograr que los solicitantes de asilo transiten de víctimas a “abogados de sí mismos”? El problema consiste en encontrar un equilibrio práctico entre, por un lado, las contradicciones de la especialización (cuando impide a los proveedores de servicios tener una visión de conjunto de su trabajo); y, por otro lado, los beneficios reportados por habilidades y orientaciones específicas que las organizaciones no pueden desarrollar en la totalidad de sus plantillas (especialmente en aquéllas caracterizadas por un voluntariado volátil).

Configuraciones de provisión de servicios y gestión de la (in)movilidad

Mientras que las posturas a favor de “un mundo sin fronteras” suelen estar envueltas en polémica, existe mayor consenso sobre el derecho de las personas perseguidas por motivos políticos, étnicos o sociales a buscar protección en otro país. Sin embargo, “el derecho a solicitar asilo” difiere del “derecho a obtener asilo”, el cual es “concedido” por cada Estado nacional según mecanismos y criterios particulares mediante los que instrumenta las

76 Agradezco a Yerko Castro el haberme recordado esta característica de la cultura legal más allá del derecho migratorio.

categorías del derecho internacional (Schirilla, 2019: 71-72). Como reflejo de ello, la ONG descrita en el apartado anterior se presenta públicamente no sólo como una organización de servicios legales, sino además como una iniciativa destinada a defender los derechos de las personas migrantes frente a arbitrariedades “sistémicas” y “leyes inmigratorias injustas”.

Orientados a modificar las normas que constriñen el trabajo de los activistas, los procedimientos legales para revertir medidas como los MPP son, sin embargo, tortuosos y tienen dudosas posibilidades de éxito. Los administradores de la organización estadounidense de ayuda legal aún han de confrontar el hecho de que miles de personas desplazadas, retenidas por las barreras y filtros legales del proceso de asilo, hayan de permanecer en México por tiempo indefinido. Las acciones emprendidas al respecto pueden divergir de la postura ideal de la igualdad de derechos y justicia global —una de las orientaciones éticas del activismo que, en términos típico-ideales, he mencionado aquí junto con las posturas humanitario-samaritana y político-radical. Más allá de la cultura organizativa en sí, las actitudes mediante las que se justifican las nuevas prácticas expresan algo de la educación política de los activistas estadounidenses, su pesimismo ideológico (“no podemos salvar al mundo, nuestro trabajo no es humanitario”) y el hartazgo con las instituciones de su país. En palabras de una de las directoras de la organización: “nosotros decimos a la gente que [lo de Estados Unidos] no es el sueño americano, es una pesadilla; así que, si tienen la oportunidad de quedarse aquí, nosotros los ayudamos”.

Los esfuerzos por proporcionar una alternativa a los solicitantes de asilo llevaron a los responsables de esta y otras organizaciones a participar en formas complejas de coordinación entre distintas modalidades de provisión de servicios. Junto con integrantes de Asylum Access, se incorporaron a las asesorías brindadas por especialistas del Programa Soluciones Duraderas del ACNUR, destinado a ofrecer opciones como la “repatriación voluntaria” o el “reasantamiento”.⁷⁷ Estas acciones

77 Véase: <https://www.acnur.org/soluciones-duraderas.html> (consulta: 11 de septiembre de 2024). El endurecimiento en las políticas de asilo de EE. UU. llevó a extender este programa a las personas retenidas en las ciudades fronterizas del norte de México, acentuando así el estatus tácito de este último como tercer país seguro. Estos esquemas de reasantamiento y repatriación asistida constituyen una violación camuflada del principio jurídico de “no devolución”.

podían engranar con las del Programa Mesoamérica de la Organización Internacional para las Migraciones, uno de los esquemas orientados al ideal burocrático-gerencial de “la promoción de la migración regular, ordenada y segura” mediante ejes como el “retorno voluntario asistido”.⁷⁸ Financiado por el propio Departamento de Estado de EE. UU., este programa incluyó un componente de inserción laboral. Su principal actividad en Tijuana fue vincular a organizaciones del gremio empresarial con la Dirección Municipal de Apoyo al Migrante en la organización de “ferias del empleo”, establecidas desde hacía años por el ayuntamiento con el objetivo de atender a personas deportadas desde EE. UU. A estas ferias se sumaron ONG y albergues que, como los de la Coalición Pro Defensa del Migrante, ofrecen servicios de orientación laboral.

Los objetivos de “reinserción social” de estos albergues constituyen ejemplos de las dimensiones sociales, económicas y políticas más amplias que, junto con las espaciales, caracterizan la inmovilidad en condiciones de movilidad presumida. Su gestión supone una provisión paliativa de servicios que México apenas ofrece incluso a sus connacionales deportados o desplazados internos. Esta provisión tiene lugar mediante un ensamblaje de diversos medios, actores y organizaciones: los albergues para migrantes, el gobierno municipal de Tijuana y la ONG transfronteriza de servicios legales y sus organizaciones internacionales aliadas. El Estado aún desempeña algún papel como proveedor, regulador o garante de esta “co-provisión” (Olivier de Sardan, 2014: 423). Por su alineación con las restrictivas políticas migratorias de EE. UU., el gobierno mexicano ha de participar en la prestación de servicios para aquellos que se encuentran retornados o retenidos en ciudades fronterizas como Tijuana. Además de servicios educativos para niños de familias migrantes (Agudo Sanchíz, 2019: 87-88), también se encuentran los propios servicios migratorios como la concesión del estatus de refugiado por la COMAR, o de visas, por el INM. De hecho, las organizaciones civiles dirigen parte de sus denuncias a los escasos recursos y disposiciones del gobierno mexicano para hacerse cargo de los refugiados.⁷⁹

78 Véase: https://programamesoamerica.iom.int/files/OIM_Programa_Mesoamerica_CRM_2017.pdf (consulta: 11 de septiembre de 2024).

79 Ante el magro presupuesto federal con que cuenta (25 millones de pesos para el año 2019), por ejemplo, la COMAR depende de manera sustanciosa del apoyo humano y material del propio ACNUR.

Como ámbito donde observar las brechas entre prácticas reales y orientaciones normativas explícitas, la co-provisión paliativa de servicios de reasentamiento e integración ejemplifica, asimismo, las complejas redes sociales e institucionales mediante las que diversas organizaciones y asociaciones civiles lidian con las contradicciones de las políticas migratorias. Las organizaciones denuncian las prácticas de recepción migratoria por no ajustarse a las normativas internacionales de refugio. Sin embargo, en vista del endurecimiento de los controles y la proliferación de barreras para aquellos que buscan asilo en EEUU, ofrecer la opción de quedarse en México puede parecer una posibilidad entre otras, incluso más “realista”. No obstante, este tipo de soluciones entra en conflicto con las expectativas y los proyectos de vida de las personas migrantes, quienes pueden no desear estar en México por los riesgos a que están expuestas, aunque también porque sus redes familiares de apoyo se encuentran en EE. UU.

La inmovilidad forzada de personas desplazadas en Tijuana no hizo sino agravarse durante la pandemia de Covid-19. Amparadas en el objetivo de frenar la expansión de la enfermedad, las reglas emitidas por el gobierno de EE. UU. a partir del 21 de marzo de 2020, incluyendo la entrada en vigor del llamado Título 42, permitieron a los oficiales devolver a México a miles de personas sin necesidad de iniciar un proceso en sus centros de detención, además de rechazar la mayoría de las solicitudes de asilo. Los MPP aún se mantuvieron en vigor, restablecidos por una orden judicial después de que el nuevo presidente estadounidense, el demócrata Joe Biden, anunciara su cancelación al inicio de su administración.

En febrero de 2021, Biden emitió una orden ejecutiva mediante la que, a partir del día 19 de dicho mes, el Departamento de Seguridad Nacional comenzaría a procesar los casos de asilo de las aproximadamente 25.000 personas que aún se encontraban en territorio mexicano bajo el esquema de los MPP desde la administración de Donald Trump (Torre, 2022: 7).⁸⁰ Ello permitió a 13.256 personas entrar en Estados Unidos

80 Desde su entrada en vigor en 2019, los MPP habían obligado a más de 70.000 solicitantes de asilo (la mayoría de origen centroamericano) a permanecer en México hasta que los tribunales de inmigración de EE. UU. pudieran resolver sus casos (OIM, 2021). Cuando Biden emitió su orden ejecutiva, no se sabía cuántos de dichos casos habían sido rechazados por no presentarse los solicitantes a las audiencias judiciales, y tampoco estaba claro cuántas personas podrían beneficiarse de la nueva medida, ni dónde se encontraban, pues muchas de ellas

para esperar la resolución de sus casos de asilo, si bien las impugnaciones legales a la orden ejecutiva de Biden detuvieron el trámite de las otras solicitudes de asilo pendientes (OIM, 2021). No obstante, las expectativas generadas por la nueva administración estadounidense hicieron que miles de personas se congregaran en las inmediaciones del puesto fronterizo de El Chaparral, llegando a establecer un campamento que, para marzo de 2021, contaba con alrededor de entre 1.500 y 2.000 personas (Torre, 2022: 9).

En mi última visita a El Chaparral, el 11 de diciembre de 2021, el campamento migrante contaba con menos de 400 personas, la mayoría procedente de Centroamérica o del desplazamiento interno forzado por la violencia criminal en estados mexicanos como Michoacán o Guerrero. Mi presencia allí se produjo en calidad de voluntario para asistir en las asesorías proporcionadas por la abogada bajacaliforniana a quien me referí en la introducción y en el apartado anterior, en el marco de una “jornada de servicios” proporcionados por diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta era la última de una serie de intervenciones iniciadas en la primavera de 2021, cuando un grupo de organizaciones mexicanas y estadounidenses (Psicólogos Sin Fronteras, Border Line Crisis Center, etc.) conformaron la Chaparral Humanitarian Alliance (CHA) para atender de manera directa a los migrantes del campamento. La CHA brindó una “atención integral” que constaba de apoyo psicosocial, asistencia médica y la tramitación legal de la excepción introducida en mayo de 2021 al Título 42, gracias a un acuerdo entre el gobierno de EE. UU. y la American Civil Liberties Union (ACLU). Mediante esta excepción, se creó la oportunidad de que un número de personas con determinados perfiles de vulnerabilidad entrara diariamente a territorio estadounidense para proseguir con sus trámites legales de asilo (Torre, 2022: 13).

La excepción al Título 42 dio lugar a una nueva configuración de provisión de servicios. El gobierno de EE. UU. dejó en manos de diversas asociaciones civiles —entre ellas, las de la CHA y la organización de servicios legales con que colaboré en 2019— la tarea de identificar y seleccionar a migrantes con perfiles idóneos, cuyos casos enviarían a la ACLU antes de que ésta, a su vez, los remitiera a las autoridades

podrían haber regresado a sus países de origen (véase <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/22/mundo/eu-amplia-recepcion-de-solitudes-del-programa-queda-en-mexico/>). Consultado: 11 de septiembre de 2024).

estadounidenses. El gobierno ni siquiera proporcionó directrices sobre cómo realizar el escrutinio de perfiles vulnerables para su admisión, por lo que cada organización civil implementó sus propios cuestionarios y criterios según el área, la especialización o el tipo de activismo en que estuviera más enfocada (médico-humanitario, legal, psicosocial, etc.). De acuerdo con las pautas elegidas por cada organización, los migrantes del campamento se presentaban como personas que no hablaban español, que pertenecían a la comunidad LGBTI, que habían sufrido amenazas en México, mujeres embarazadas, enfermos de gravedad, etc. (Torre, 2022: 17).

De esta forma, lograron cruzar a EE. UU. cientos de personas, incluyendo aquéllas que se habían reasentado en el campamento de El Chaparral tras esperar durante años en Tijuana a que se reactivaran sus solicitudes de asilo. Ante la gran afluencia de personas, atraídas por la posibilidad del proceso legal, algunas organizaciones civiles dejaron de prestar sus servicios de “calificación para la vulnerabilidad” en el campamento, considerando concluida su labor con quienes lo habían conformado desde sus inicios. La situación se agravó después de que la excepción al Título 42 fuera cancelada por las autoridades estadounidenses, en agosto de 2021, pues la administración Biden no reactivó entonces los procesos de asilo, ni siquiera de la manera limitada y tortuosa en que se había hecho durante el gobierno de su antecesor en la Casa Blanca con el sistema de turnos y los MPP (Torre, 2022: 15-19).

Durante la jornada de servicios del 11 de diciembre de 2021, las asesorías en que participé incluyeron decir a las personas asentadas en El Chaparral que, hasta nuevo aviso, no se admitirían más solicitudes de asilo en EE. UU.: podrían “preparar todo” para cuando —o por si— se reiniciara el proceso, además de encontrar alternativas de residencia al precario campamento ante la inminencia del invierno. Una vez concluida la jornada, durante una conversación con integrantes de algunas de las organizaciones participantes, una de ellas comentó que “ni el modelo de la Coalición Pro Defensa del Migrante sirve ya”. Los albergues y espacios de acogida en Tijuana estaban saturados, sin que existiera alojamiento suficiente o asequible para la mayoría de los migrantes. Mis interlocutoras hablaron de una “situación insostenible” en la ciudad, culpando al gobierno de ir siempre a rebufo de los acontecimientos y de no actuar “hasta que estalla la crisis”.

El 6 de febrero de 2022, a casi un año de su establecimiento, el campamento de El Chaparral fue desmantelado por las autoridades. Sus ocupantes fueron trasladados al Centro Integrador para el Migrante — un centro público establecido en 2019 para ofrecer diversos servicios, según un modelo similar al de Coalición Pro Defensa del Migrante— y a cuatro albergues pertenecientes en su mayoría a organizaciones religiosas (Torre, 2022: 27-29). Sin embargo, estas opciones no garantizaban largas estancias, por lo que muchas personas en situación de inmovilidad forzada en Tijuana seguían expuestas a condiciones aún más precarias que las del campamento de El Chaparral.

Conclusiones

Muchos estudios críticos sobre los regímenes fronterizos contienen un mensaje normativo, pero éste raramente se justifica y sus conclusiones apenas se hacen explícitas (Hoesch & Laube, 2019: 3). Si el humanitarismo es un dominio de gobierno desplegado como complemento de la militarización fronteriza, entonces, ¿qué postura adoptamos frente a la intervención de los actores humanitarios? Como observa Redfield, “Incluso los críticos del humanitarismo rara vez adoptan alternativas abiertamente antihumanitarias, como el sacrificio consciente de individuos y poblaciones para obtener beneficios materiales o políticos” (2005: 348). Si tuviera que expresar mi propia postura, diría que muchas intervenciones del *activismo* —acciones humanitarias incluidas— son defendibles, entre otras razones, porque suponen una contribución a la generación de condiciones para la ampliación relativa de la autonomía de migrantes y refugiados, en contextos hostiles o desconocidos para ellos; que, cuando en nuestras voces autoritativas, los académicos hablamos del despliegue del humanitarismo como integrante de un orden de dominación global, o como complemento de la militarización, intervenimos en contiendas políticas con profundas consecuencias para aquellos cuyos esfuerzos y convicciones ponemos así en entredicho; y que, por tanto, las representaciones domino-céntricas resultan políticamente contraproducentes y éticamente cuestionables, además de empíricamente parciales.

Más que explicarse, el “humanitarismo” —o todo lo que se agrupa bajo este término— se sustituye a menudo por una *función* expresada

en términos de artefactos de poder —por ejemplo, la reproducción de prácticas y efectos de control—, por lo que no llegamos a conocerlo sustancialmente, en términos de sus propiedades, más allá de sus supuestas utilidades políticas y efectos instrumentales. Estos efectos, como los de las políticas públicas en general, tienen que ser socialmente producidos por una multitud de actores intermediarios (Mosse, 2005a; 2005b: 15). Resulta necesario comprender la configuración de las fronteras no sólo como privilegiados dispositivos de regulación, sino además como espacios asistenciales y socio-legales, desde la perspectiva de los mundanos acontecimientos y relaciones de la vida institucional, las dinámicas organizacionales y la provisión de servicios mediante complejas modalidades de defensoría, disposiciones estatales, participación ciudadana, activismo y trabajo comunitario.

Podemos situar esas relaciones y prácticas a lo largo de un continuum entre, por un lado, la experiencia biopolítica de los migrantes en un estado de excepción y, por el otro, su inclusión jurídica, política y social en términos de igualdad. En su cooperación con actores pertenecientes a otros modos de gobernanza, los activistas y trabajadores humanitarios pueden aproximarse a legitimar o reproducir la inclusión subordinada, el control y la regulación de las (in)movilidades humanas. Aún ha de reconocerse que el trabajo de activistas y ONG puede incorporarse en los mecanismos y estrategias de intercepción, deportación y reasentamiento coordinados por acuerdos intergubernamentales, por lo que pueden darse complejas relaciones entre la provisión de servicios y la producción de sujetos gobernables en las militarizadas fronteras contemporáneas.

Por ello, es preciso no desdeñar un posible vínculo entre las nociones de gobernanza inspiradas por la teoría política y la definición que he privilegiado aquí. El uso del término para referirme a modos institucionalizados de acción social orientada a la provisión de servicios colectivos supone, también, la producción e implementación de normas vinculantes, programas regulativos y códigos o racionalidades gubernamentales. “Entrar” en las organizaciones y grupos activistas, sin embargo, nos permite explorar cómo la gente tiene el conocimiento práctico necesario para crear y usar espacios para el cambio de forma deliberada. Mi acepción más empíricamente amigable de la gobernanza deja abierta la cuestión de si, o hasta qué punto, las personas a quienes se dirigen esos códigos y reglas muestran obediencia y conformidad hacia

ellos. Esto posibilita una interpretación más compleja del activismo “como un campo existente en un permanente estado de cooptación, infiltración pero también provocación con el estado (y con otras entidades internacionales y supranacionales)” (Walters, 2011: 149).

Referencias bibliográficas

- AGUDO SANCHÍZ, A. 2019. “Encrucijada de estrategias políticas y trayectorias de expulsión en Tijuana”. *Iberoforum*, Año XIV, núm. 27, pp. 77–110. En línea: <https://ibero.mx/iberoforum/27/pdf/ESPANOL/Estrategias-politicas-y-trayectorias-de-expulsion-Agudo.pdf>, última consulta: 2 de marzo de 2022.
- ALVARADO, L.V. 2020. “Que se porten bien y le echen ganas”. Control de la movilidad e (in)subordinación laboral de los migrantes varados en Tijuana. Tesis de Maestría en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- ANDERSON, B., SHARMA, N. & WRIGHT, C. 2009. “Why No Borders?” *Refuge* 26 (2): 5-18.
- BAILEY, F.G. 1969. *Stratagems and Spoils: a Social Anthropology of Politics*. Oxford: Basil Blackwell.
- BEBBINGTON, A., GUGGENHEIM, S. & WOOLCOCK, M. 2006. “The Ideas-Practice Nexus in International Development Organizations: Social Capital at the World Bank”. In: BEBBINGTON, A., GUGGENHEIM, S., WOOLCOCK, M. & OLSON E.A. (eds.), *The Search for Empowerment. Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, pp. 1-27.
- BIERSCHENK, T. & OLIVIER DE SARDAN, J-P. (eds.). 2014. *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden: Brill.
- BIGO, D. 2002. “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease”. *Alternatives*, n.º. 27, pp. 63-92.
- COOPER, F. & PACKARD, R. 1997. “Introduction”. In: COOPER, F. & PACKARD, R. (eds.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press, pp. 1-41.
- CREWE, E. & HARRISON, E. 1998. *Whose development? An ethnography of aid*. Londres: Zed Books.

- DE GENOVA, N. 2016. "The 'native's point of view' in the anthropology of migration". *Anthropological Theory* 16 (2-3): 227-240.
- ECKERT, J. 2011. "Work in progress: The State at work in urban India". In: SCHAREIKA, N., SPIES, E. & LE MEUR, P-Y (eds.), *Auf dem Boden der Tatsachen. Festschrift für Thomas Bierschenk*. Colonia: Köppe, pp. 435-447.
- FASSIN, D. 2007. "Humanitarianism: A Nongovernmental Government". In: FEHER, M. (ed.), *Nongovernmental Politics*. Nueva York: Zone Books, pp. 149-160.
- FASSIN, D. 2012. *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present*. Berkeley: University of California Press.
- FERGUSON, J. 1994. *The anti-politics machine: development, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- HARDT, M. & NEGRI, A. 2000. *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HEATON, C. 2006. "'They Can't Mix Like We Can': Bracketing Differences and the Professionalization of NGOs in Nepal. In: LEWIS, D. & MOSSE, D. (eds.). *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, pp. 195-216.
- HEYMAN, J.McC. 1995. "Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy: The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States Border". *Current Anthropology*, vol. 36, n°. 2, pp. 261-287.
- HEYMAN, J.McC. 1998. "Immigration, law enforcement and the superexploitation of undocumented aliens: The Mexico-United States border case". *Critique of Anthropology*, n°. 18, pp. 157-180.
- HOESCH, M. & LAUBE, L. 2019. "Introduction: Why Should We Study Migration Policies at the Interface between Empirical Research and Normative Analysis?". In: HOESCH, M. & LAUBE, L. (eds.), *Proceedings of the 2018 ZiF Workshop "Studying Migration Policies at the Interface between Empirical Research and Normative Analysis"*. ULB Münster (miami.unimuenster.de), pp. 1-11. Doi: 10.17879/15199624685, última consulta: 11 de septiembre de 2024.
- IOZZELLI, J. 2024. "Leer la mar: el Estrecho de Sicilia entre las políticas y la humanidad navegante". In: AGUDO SANCHIZ, A., CASTRO NEIRA, Y. & BOURGEOIS, C. (coords.), *Movilidades humanas en crisis. Estudios comparados en las fronteras de las Américas y Europa*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana/ LMI MESO, pp. 103-129.

- KECK, M. & SIKKINK, K. 1998. *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- KELZ, R. 2015. "Political Theory and Migration. Concepts of non-sovereignty and solidarity". *Movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, vol. 1, núm. 2, pp. 1-18.
- KULLGREN, I. & KUMAR, A. 2019. "Trump threatens Mexico with tariffs over immigration". *Politico*, 31 May. En línea: <https://www.politico.eu/article/trump-threatens-mexico-with-tariffs-over-immigration/>. Último acceso: 23 de marzo 2023.
- LATOUR, B. 1996. *Aramis, or the love of technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LIPSKY, M. 2010. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- MACINTYRE, Alisdair. 2002. *After Virtue: A study in moral theory*. Londres: Gerald Duckworth.
- MENJÍVAR, C. 2006. "Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States". *American Journal of Sociology*, vol. 111, n° 4, pp. 999-1037.
- MERRY, S.E. 2005. "Anthropology and Activism: Researching Human Rights across Porous Boundaries". *Political and Legal Anthropology Review* 28 (2): 240-257.
- MEYER, M. & PACHICO, E. 2018. "U.S. Immigration and Central American Asylum Seekers". *Fact Sheet*, 1 February. Washington, DC: WOLA. <https://www.wola.org/analysis/fact-sheet-united-states-immigration-central-american-asylum-seekers/>, última consulta: 22 de marzo de 2023.
- MEZZADRA, S. 2020. "Abolitionist Vista of the Human. Border Struggles, Migration, and Freedom of Movement". *Citizenship Studies* 24 (4): 424-440. DOI: [10.1080/13621025.2020.1755156](https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1755156), última consulta: 4 de septiembre de 2024.
- MEZZADRA, S. & NEILSON, B. 2003. Né qui, né altrove – Migration, Detention, Desertion: A Dialogue. *Borderlands e-journal* 2 (1).
- MEZZADRA, S. & NEILSON, B. 2017. *La frontera como método. O la multiplicación del trabajo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MIKKELSEN, B. 1995. *Methods for Development Work and Research*. Londres: SAGE.
- MOSSE, D. 2005a. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto.

- MOSSE, D. 2005b. “Global governance and the ethnography of international aid”. In: MOSSE, D. & LEWIS, D. (eds.). *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*. Londres: Pluto, pp. 1-36.
- MURPHY, P. 2017. “La historia de la Casa del Migrante en Tijuana”. In: *Vidas en vilo. Historias y testimonios de migrantes internacionales*. Tijuana, BC.: Ediciones ILCSA, pp. 19-31.
- NAIL, T. 2013. “The Crossroads of Power: Michel Foucault and the US/Mexico Border Wall”. *Foucault Studies*, n° 15, pp. 110-128.
- NAUTA, W. 2006. “Ethnographic Research in a Non-governmental Organization: Revealing Strategic Translations through an Embedded Tale”. In: LEWIS, D. & MOSSE, D. (eds.). *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, pp. 149-172.
- NUIJTEN, M. 2003. *Power, Community and the State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. Londres: Pluto.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) 2021. “OIM celebra esfuerzos del gobierno de EEUU para poner fin a los MPP, pero advierte sobre riesgos si se restablecen temporalmente”. Comunicado Oficial, 2 de noviembre. En línea: [153](https://mexico.iom.int/es/news/oim-celebra-esfuerzos-del-gobierno-de-estados-unidos-para-poner-fin-al-programa-quedate-en-mexico-mpp-pero-advierte-sobre-riesgos-si-se-restablece-temporalmente#:~:text=La%20OIM%20tambi%C3%A9n%20advirti%C3%B3%20que,de%20inmigraci%C3%B3n%20en%20Estados%20Unidos, última consulta: 11 de septiembre de 2024.</p>
<p>OLIVIER DE SARDAN, J-P. 2014. “The Delivery State in Africa. Interface Bureaucrats, Professional Cultures and the Bureaucratic Mode of Governance”. En: BIERSCHEK, T. & OLIVIER DE SARDAN, J-P. (eds.), <i>States at Work. Dynamics of African Bureaucracies</i>. Leiden: Brill, pp. 399-429.</p>
<p>PANDOLFI, M. 2008. “Laboratory of Intervention: The Humanitarian Governance of the Postcommunist Balkan Territories”. En: Mary-Jo Del Vecchio Good, Sandra Teresa Hyde, Sarah Pinto y Byron J. Good (eds.), <i>Postcolonial Disorders</i>. Berkeley: University of California Press, pp. 157-186.</p>
<p>PEUTZ, N. & DE GENOVA, N. 2010. “Introduction”. In: DE GENOVA, N. & PEUTZ, N. (eds.), <i>The Deportation Regime. Sovereignty, Space and the Freedom of Movement</i>. Durham: Duke University Press, pp. 1-31.</p>
<p>PODGORNIK-JAKIL, Z. & BENS, J. 2021. “Toward a comparative anthropology of activism: activist identity formations in Germany and Uganda”. <i>Dialectical Anthropology</i>, vol. 45, n° 3, pp. 297-314.</p>
</div>
<div data-bbox=)

- REDFIELD, P. (2005). "Doctors, Borders, and Life in Crisis". *Cultural Anthropology*, vol. 20, núm. 3, pp. 328-361.
- SCHIRILLA, N. 2019. "Studying Refugee Solidarity as 'Ethics from Below' – Some Ideas for Further Research". In: HOESCH, M. & LAUBE, L. (eds.), *Proceedings of the 2018 ZiF Workshop "Studying Migration Policies at the Interface between Empirical Research and Normative Analysis"*. ULB Münster (miami.unimuenster.de), pp. 71-78. Doi: 10.17879/15199624685, última consulta: 2 de septiembre de 2020.
- SECKINELGIN, H. 2006. "The multiple worlds of NGOs and HIV/AIDS: rethinking NGOs and their agency". *Journal of International Development* 18 (5): 715-727. En línea: <https://doi.org/10.1002/jid.1305>, última consulta: 3 de septiembre de 2024.
- SILVA, A. 2019. "Mapping Migration in Tijuana". *Policy Brief*, Henry J. Leir Institute (abril), en: <https://sites.tufts.edu/ihs/mapping-migration-in-tijuana/>, última consulta: 10 de septiembre de 2024.
- SOAL, S. 2002. "NGOs on the line: an essay about purpose, rigour, rhetoric and commodification". *CDRA Annual Report 2001 to 2002*. Ciudad del Cabo: CDRA.
- TORRE, E. 2022. *El campamento de migrantes en Tijuana 2021-2022. Etapas, agencia migrante y acciones gubernamentales*. Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte. En línea: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/02/Campamento-de-Migrantes-Eduardo-Torre-EL-COLEF.pdf>, última consulta: 2 de marzo de 2022.
- WALIA, H. 2013. *Undoing Border Imperialism*. Oakland, CA: AK Press/Institute for Anarchist Studies.
- WALLACE, T., con BORNSTEIN, L. y CHAPMAN, J. 2007. *The Aid Chain. Coercion and Commitment in Development NGOs*. Rugby, Warwickshire: Practical Action Publishing.
- WALTERS, W. 2011. "Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border". In: BRÖCKLING, U., KRASMANN, S. & LEMKE, T. (eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. Nueva York: Routledge, pp. 138-164.
- YEH, R. 2017. "On the Possibility of Imagining an Open Border". *Political and Legal Anthropology Review* 40 (2): 295-310. DOI: 10.1111/plar.12221, última consulta: 7 de septiembre de 2024.
- YEH, R. 2018. *Passing. Two Publics in a Mexican Border City*. Chicago: The University of Chicago Press.

ZARAGOZA, M., MINO, S. & NARRO, M. 2020. "Introducción General".
In: *Desafíos y riesgos enfrentados por albergues, organizaciones civiles y personas migrantes en Tijuana 2019*. México: Universidad Iberoamericana, pp. 9-23. En línea: <http://bit.ly/InformeTijuana2019>, última consulta 8 de septiembre de 2024.

Sujeción burocrática

La formación de subjetividades entre aspirantes al servicio público en Brasil

*Bóris Maia*⁸¹

DOI: 10.48073/978656128079.0004

Introducción

¿Qué aprenden los aspirantes al empleo público en Brasil durante el proceso de preparación para los concursos públicos? Este trabajo analiza el proceso de formación de agentes estatales en Brasil, a partir de prácticas de aprendizaje realizadas durante la preparación para concursos públicos de una élite burocrática. Al focalizar en los procesos de selección que constituyen la burocracia estatal, pretendo contribuir a la comprensión del funcionamiento del estado y del servicio público en Brasil. Si se considera la naturaleza cultural del estado (Geertz 1997; Steinmetz 1999), sus procesos de formación deben problematizarse, ya que a través de los mismos se percibe cómo sus diversos mecanismos de poder han sido simbólicamente instituidos. Como demostraran Abélès y Jeudy (1997), la concepción de servicio público no tiene el mismo significado ni siquiera entre los países europeos, y la antropología debe dar cuenta de las diferencias culturales que constituyen cada estado nacional, incluyendo allí los procesos institucionales por medio de los cuales se conforman las burocracias, tales como las formas estatales de admisión de sus agentes.

81 Profesor Substituto del Departamento de Antropología de la Universidad Federal Fluminense. Becario de Postdoctorado Faperj/ InEAC (Fundación de Amparo a la Pesquisa de Río de Janeiro/ Instituto de Estudios Comparados en Administración de Conflictos). Doctor en Antropología del PPGA/UFF (Programa de Posgrado en Antropología de la Universidad Federal Fluminense, Brasil).

En Brasil, el concurso público es un fenómeno social de gran representatividad. La Constitución Brasileña vigente, promulgada en 1988, prevé la exigencia de concurso público para la cobertura de cargos en la administración pública. Se abren cada año en el país decenas de miles de vacantes en el servicio público, para ser cubiertas a través de concursos. La prensa informa constantemente la situación de los concursos públicos en marcha o de próxima apertura, así como debates y resoluciones de orden jurídico o político que puedan interferir en los concursos a lo largo del país. El interés en estos concursos ha hecho surgir, incluso, una prensa especializada en el tema, que incluye diarios, revistas y sitios electrónicos.

El estudio para los concursos públicos puede darse en diversos ámbitos, como en cursos preparatorios, en bibliotecas públicas, en la residencia de cada candidato, en ambientes virtuales, en oficinas alquiladas, para citar los más comunes. En verdad, los espacios de aprendizaje dependen también del tipo de concurso para el que se está estudiando: si es de nivel primario, medio o superior; o de la carrera a la que va destinado el concurso (carrera jurídica, fiscal, militar, etc.), entre otros factores. Además de los cursos preparatorios presenciales, hay un nutrido mercado de cursos *online* que apuntan a la preparación para concursos públicos, y también la práctica de *coaching*, en la que un *coach* de concurso realiza un acompañamiento personalizado de los candidatos. Motivados, entre otros factores, por la estabilidad⁸² atribuida al empleo público, las personas comienzan a estudiar y se inscriben en concursos públicos abiertos —o bien, en orden contrario— a la espera del día de la evaluación y la divulgación de los resultados. Hasta aprobar algún concurso, el candidato puede llevar meses y años estudiando. En realidad, para convertirse en un empleado público en Brasil, no es suficiente con ser aprobado: hay que aprobar y entrar en el orden de mérito, en el número de vacantes establecidas en la convocatoria del concurso, lo que garantizará el nombramiento, la posesión del cargo para el que rindió y el inicio de sus funciones. Es muy común que los candidatos, incluso quienes aprueban en un concurso, continúen estudiando para concursos de cargos con mejores remuneraciones y/o condiciones laborales consideradas más ventajosas.

Sólo en el Estado de Río de Janeiro hay decenas de instituciones de enseñanza privada —vulgarmente conocidas como “cursitos”— dedicadas

82 La estabilidad es una de las grandes razones para convertirse en un empleado público, al menos en el discurso de los candidatos (Maia, 2019).

a la preparación para concursos públicos. Es habitual que los cursos ofrezcan grupos de módulos (materias) separadas por “carrera” (fiscal, jurídica, diplomática, bancaria, militar, entre otras). Los cursos preparatorios se han transformado en el principal canal institucional de transmisión de conocimiento especializado para concursos públicos, convirtiéndose en parte de la preparación de los candidatos que buscan una vacante en el empleo público en Brasil.

Me centraré en la preparación para los concursos de la *burocracia fiscal* (Miranda, 2015). En todo Brasil, los concursos para la burocracia fiscal ocurren con relativa frecuencia, y los hay por decenas cada año, para diferentes unidades administrativas.⁸³ El gobierno federal, los estados y municipios poseen competencia tributaria, esto es, permiso constitucional para crear tributos (como impuestos y tasas). Consecuentemente, necesitan de empleados que ejecuten las actividades administrativas de fiscalización y cobro de tales tributos. Esa es la función básica de un fiscalizador.

Al analizar la preparación para concursos públicos de una carrera de élite del estado brasileño —los fiscalizadores— procuro entender cómo se adquieren los conocimientos necesarios para que los sujetos sean investidos de los poderes de Estado, esto es, se transformen en empleados públicos y actúen de acuerdo con sus pares. En ese sentido, argumento que el aprendizaje durante la preparación para concursos y la asistencia de quienes estudian en cursos preparatorios implican un proceso de subjetivación de la autoridad del estado, que he denominado *sujección burocrática*. Dicho proceso imbuje a los candidatos en las concepciones culturales del empleo público que orientan la práctica burocrática en la administración pública brasileña.

La metodología de la pesquisa se basó en la observación participante de dos cursos preparatorios con sede en dos ciudades del Estado de Río de Janeiro. Inicialmente capital colonial, luego imperial y finalmente de la República, hasta 1960, Río de Janeiro siempre concentró, a lo largo de la historia del país, la mayor cantidad de órganos de la administración pública. Durante la década de 1930, cuando el concurso público se transformó en política de estado en Brasil, Río de Janeiro era el escenario donde se desarrollaron todas las iniciativas de implementación de concursos

83 Además del Estado Nacional, del Distrito Federal y de los 26 estados, Brasil tiene 5.570 municipios que pueden convocar a concursos para estas áreas.

públicos, incluyendo la formulación y aplicación de las pruebas del proceso selectivo, y la preparación de los candidatos en cursos preparatorios para concursos. Incluso después del traslado de la capital federal a Brasilia, en 1960, varios órganos federales permanecieron en Río de Janeiro.⁸⁴ Todo ese aparato institucional fue ocupado por un gran contingente de personal, haciendo de Río de Janeiro el estado con el mayor número de empleados públicos federales de Brasil, lo que continuaba siendo válido cuando esta investigación concluyó.⁸⁵ Por esa razón, opté por realizar el trabajo de campo (entre octubre de 2015 y diciembre de 2017) en Río de Janeiro, donde asistí a aproximadamente 450 horas de clase, distribuidas en diecisiete materias (en los cursos, llamadas “módulos”).

Realicé, además, entrevistas con profesores y socios de los cursos preparatorios, e interactué con mis interlocutores a través de entornos *online*. Por cuestiones de espacio, privilegiaré en este texto los datos que obtuve a través de los discursos de profesores y socios de los cursos preparatorios en las entrevistas, en conversaciones y en las clases, aunque ocasionalmente mencione algunas interacciones mantenidas con estudiantes de los cursos que frecuenté. En ese sentido, se trata fundamentalmente de un análisis más centrado en las prácticas pedagógicas envueltas en la producción de una subjetividad asociada al estado, que es incorporada por los candidatos/estudiantes a lo largo del proceso de preparación para concursos públicos de una élite burocrática.

La producción de subjetividades entre elites burocráticas

A pesar de la magnitud que el fenómeno del concurso público ha alcanzado en Brasil, las ciencias sociales no han dedicado casi atención alguna a su investigación. En el caso de la antropología, no encontré siquiera un trabajo cuya temática central fueran los concursos, o cuyo objeto incluya la preparación de candidatos para dichos procesos selectivos. Algunos

84 Entre ellos, cabe mencionar al Archivo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Museo Nacional, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y la sede de Petrobras, además de las decenas de instituciones vinculadas a la administración pública estadual y municipal.

85 Según datos oficiales, aproximadamente un sexto del empleo público federal en actividad, es decir, a excepción de los jubilados y pensionados, se desempeñaban en el Estado de Río de Janeiro en 2017, lo que correspondía a 105.465 empleados (MPOG, 2018).

pocos trabajos sociológicos recientes se dedican al asunto (Kluger, 2015; Meirelles, 2002), sin constituir aún una agenda de pesquisa consistente sobre el mismo. En ese sentido, los trabajos de Fontainha (2011; 2013; 2015) constituyen una excepción en lo que respecta a un interés más sistemático sobre los concursos públicos, en Brasil y en Francia.

El abordaje que privilegiaré en el tratamiento de la preparación para los concursos públicos refiere a mi interés en la formación de subjetividades relacionadas al Estado. En un estudio sobre la relación de población loca con el estado a través de una empresa estatal de azúcar, en el nordeste de Turquía, Catherine Alexander (2002) mostró cómo los sujetos establecían diferentes conexiones con el Estado, las cuales dictaban cómo eran mantenidas sus percepciones sobre el estado y sobre sí mismos. La autora resalta la importancia de identificar y describir los procesos iniciados:

(...) where a necessary connection is felt to be absent, the movement that is made to create that connection, and how objects are used to bring such connections into being. The principal example is the connection between the self and the abstraction of 'the state'. Objects, in this stance, can be substituted for relations, can extend or affirm relations, can make or be made by relations. In all these cases, objects may be seen as artefacts, 'made things', but also as 'things that make' (Alexander, 2002:6).

Dicha conexión entre el Estado como “abstracción” y el *self* de los sujetos ayuda a explicar la relación que diferentes grupos sociales mantendrán con el estado, a través de sus agentes. En la misma dirección, Kapferer (2005) señala que la forma en que se subjetiva el estado difiere en los diversos contextos nacionales. Este autor argumenta que el imaginario del Estado debe pensarse como una materialidad, en la medida en que es una fuerza de constitución de las personas que actúa por medio de sus experiencias en el mundo. Para Kapferer, los análisis antropológicos sobre el poder en las sociedades contemporáneas pueden esclarecer el modo con el que el Estado se inscribe en las personas y en sus relaciones.

En el caso del aprendizaje experimentado por los concursantes, ocurre un proceso de corporificación de la autoridad del estado en los agentes que se someten a él. La corporificación, en el sentido de Csordas (1990), permite entender cómo el cuerpo se vuelve el *locus* de

una constante producción y actualización de significados relacionados al poder del estado. Como procuraré mostrar en este texto, el proceso de corporificación de la autoridad estatal imprime en los sujetos que lo experimentan un sentimiento de distinción social que, como futuros servidores públicos de élite, se sienten dignos del recibimiento de una serie de privilegios del estado.

Al proponer un nuevo nicho para la investigación antropológica —una antropología de las políticas públicas— Shore y Wright (1997) resaltan que las políticas públicas han invadido prácticamente todas las esferas de la vida social, siendo responsables, en gran medida, por el modo cómo los individuos forman su subjetividad en la organización de las sociedades contemporáneas. Estos autores insisten en que las políticas públicas codifican las normas y valores sociales, y contienen, sobre todo implícitamente, modelos de sociedad. Pretendo mostrar, en ese sentido, cómo la transmisión del conocimiento para concursos públicos contiene un modelo de estado que es incorporado por los sujetos en la preparación para procesos de selección, moldeando sus subjetividades. En los términos de Shore y Wright, la preparación para los concursos puede considerarse como parte de un proceso de gobernanza, que hace que los sujetos —por lo general de manera inconsciente— contribuyan a un modelo gubernamental de orden social.

En un trabajo etnográfico sobre los programas de entrenamiento en derechos humanos para empleados del Estado turco, ofrecidos en función de la adhesión de ese país a la Unión Europea, Eliaf Babul (2012) muestra cómo la legitimidad gubernamental y la autoridad burocrática que los sujetos encarnan como agentes del estado han pasado a fundarse en el mérito y en la adquisición de conocimientos por vía de educación formal, sustituyendo a una élite burocrática así reconocida como consecuencia de vínculos familiares. La autora muestra cómo el programa de formación exigido por la Unión Europea altera el imaginario social relacionado a la esfera burocrática, forjando un nuevo *ethos* para los empleados públicos del estado turco.

Cabe aclarar que estoy pensando, en el marco teórico de Bourdieu (1996), en elites burocráticas a partir de la posición de dominancia que ciertos grupos ocupan en un determinado campo social, en este caso, el campo burocrático brasileño. Dicha posición privilegiada dentro de un campo social confiere al grupo poder simbólico y ventajas materiales. En

el caso del servicio público brasileño, las elites burocráticas se caracterizan por los “súper salarios” y por una serie de privilegios de estado, no ofrecidos a otros empleados públicos y segmentos profesionales.

De acuerdo con Cris Shore (2002), uno de los componentes que deben contemplarse en el estudio de las elites se refiere al análisis de su reclutamiento, lo que permite entender cómo ciertos grupos sociales se reproducen y garantizan su acceso a las estructuras de poder. En ese sentido, el autor señala el papel de las instituciones escolares y de las estructuras de educación de élite, responsables por la socialización y selección de determinados sujetos que alcanzan el *estatus* de élite. Shore argumenta también que las elites locales o nacionales se forjan a partir de ciertas normas, valores e intereses que las agrupan, a lo que llama *cultura de élite*.

Algunos trabajos sobre la élite del servicio público en Brasil han indicado que el proceso de formación del *ethos* profesional se inicia incluso antes del efectivo ingreso de los sujetos a sus respectivas carreras. En un artículo de referencia sobre la constitución de una importante élite burocrática de los años 1930 —la de los técnicos de la seguridad social— Hochman (1992) ha señalado que los textos de estudio para los concursos “seducían” a los candidatos por el carácter de pioneros atribuido a los futuros empleados de aquel sector de la administración pública. En su etnografía sobre el aprendizaje en la carrera diplomática, Moura (2007) muestra que la etapa de preparación para el concurso del Instituto Rio Branco es responsable de ir creando un “espíritu” corporativo entre los candidatos. Abordando la formación en el “mundo del derecho”, Kant de Lima (2011) afirma que

Los concursos públicos en general y, en especial, los jurídicos, son un ejemplo de esto: para lograr la aprobación, es necesario el acceso a un conocimiento particularizado, que no está disponible en el mercado universitario. En consecuencia, cuando lo consiguen, los aprobados se sienten como elegidos, por detentar un saber especial, único, como ungidos para tomar sus decisiones libremente, sin tener que rendir cuentas sino a sus pares (2011:43).

La cita trae implícita una relación entre el contexto de aprendizaje y la toma de decisiones, es decir, entre la transmisión del saber y el ejercicio del poder en el ámbito de la burocracia estatal en Brasil. Dicha relación,

sin embargo, no tiene necesariamente que ver con el contenido que está siendo comunicado, sino con la forma por medio de la cual se accede al conocimiento.

En el caso de los concursos públicos de la burocracia fiscal, que constituyen el foco de mi investigación, el acceso al conocimiento se da por medio de un proceso de aprendizaje que tiene lugar, especialmente, en los cursos preparatorios que procuran la aprobación de los candidatos en los procesos de selección. En una pesquisa sobre los auditores fiscales de la Administración Federal de Ingresos, Miranda (2015) identificaba que “el proceso de selección se inicia antes del concurso, con la participación de los candidatos en diversos cursos preparatorios, de los que participan muy activamente muchos fiscalizadores como profesores, o incluso como socios de los cursos” (2015: 80).

Hay tres tipos de situaciones que marcan las ocupaciones profesionales de profesores que actúan en el segmento de preparación para concursos. Una minoría se dedicaba exclusivamente a la actividad docente especializada en concursos. Un segundo grupo de profesores está formado por profesionales liberales, como abogados, contadores e ingenieros, que se desempeñan también en su área de formación, y que dividen el tiempo de trabajo con la profesión docente. Un tercer grupo, extremadamente popular entre los alumnos, es el de los profesores que son empleados públicos. Es común que estos profesores sean conocidos por los agentes que participan de este universo preparatorio como “profesores concurseros”. Muchos de ellos se vuelven profesores del segmento a partir de su reclutamiento en cursos preparatorios, luego de haber alcanzado un resultado significativo en algún concurso. Cualquier candidato que apruebe en los primeros lugares de los concursos públicos más concurridos y prestigiosos de la carrera del estado, como para juez, miembros del Ministerio Público, auditor-fiscalizador de la Administración Federal de Ingresos o agente de la Policía Federal, probablemente sea invitado por algún curso para convertirse en profesor.

Es importante destacar que estos cursos preparatorios no tienen formalmente el papel de promover una formación para los futuros servidores públicos. Son esencialmente lugares de entrenamiento (o adiestramiento) en los que se inculca una serie de conocimientos en los candidatos, con vistas exclusivamente a un buen rendimiento en las evaluaciones de los concursos. En Brasil, las instituciones dedicadas a

la capacitación y formación profesional para el sector público están vinculadas a distintas esferas de gobierno (Orban, 2001), pero no ofrecen preparación para los concursos públicos.⁸⁶

El tipo de actividad pedagógica desempeñada en los cursos para concursos está más ligada a aquella que describe Bourdieu (1998) en su estudio sobre las clases preparatorias para los concursos de admisión a las grandes écoles francesas. Bourdieu trata dichas clases preparatorias como un caso particular del amplio universo de “escuelas de élite”, cuyo papel es fundamentalmente la consagración de grupos sociales que serán ubicados en posiciones dominantes de poder en virtud de un capital educacional adquirido en aquellas instituciones. Este capital será acreditado en los concursos, que Bourdieu toma como ceremonias de consagración de la sociedad, a partir de lo cual un grupo social se convierte en una “nobleza de Estado”.

Inspirado en Bourdieu, considero conveniente pensar los cursos preparatorios para los concursos públicos de la burocracia fiscal en Brasil como “escuelas de élite”. Los mismos son determinantes para que los sujetos alcancen algunos de los cargos más prestigiosos de la administración pública en el país. Según Bourdieu, las instituciones educativas también son responsables por el espíritu de grupo creado entre los estudiantes en función de la homogeneidad de las estructuras mentales inculcadas a través de la acción pedagógica. No por casualidad este autor afirma que la sociología de la educación es parte de la sociología del conocimiento y del poder. Esto nos conduce al debate sobre el aprendizaje proporcionado por los cursos preparatorios para concursos públicos.

La sujeción burocrática

El proceso de preparación para los concursos públicos es responsable de la promoción de una serie de aprendizajes en los sujetos involucrados como candidatos (o estudiantes). A partir de la observación participante realizada en cursos preparatorios orientados a concursos de la burocracia fiscal en el estado de Río de Janeiro, se pudo constatar que el conocimiento adquirido en este contexto es de dos órdenes, cada cual con su propia

86 Son excepciones instituciones vinculadas a los órganos judiciales, como la Escuela de la Magistratura del Estado de Río de Janeiro (Emerj), que ofrecen cursos que sirven como preparación para los concursos públicos (Fontainha, 2011).

forma de aprendizaje. El primero tiene un carácter práctico, es un aprendizaje curricular y de técnicas (como consejos y trucos), orientado al desempeño de los concursantes en las evaluaciones (Maia, 2021). Es el tipo de conocimiento que los estudiantes buscan adquirir cuando se inscriben en los cursos preparatorios.

Sin embargo, en este trabajo discutiré un segundo conjunto de aprendizajes que los estudiantes incorporan durante su preparación para los concursos públicos. A diferencia del conocimiento orientado a las evaluaciones, este aprendizaje es adquirido de modo incidental, en especial durante las clases de los cursos. No es un conocimiento que los estudiantes busquen cuando se matriculan en los cursos, ni lo que estructura las clases de los docentes. Aun así, es una parte relevante del proceso de preparación, que refuerza en los sujetos su inclinación hacia la carrera pública y les proporciona un conjunto de representaciones sobre el servicio público y sus ocupantes.

Para nombrar este proceso de aprendizaje, voy a llamarlo *sujeción burocrática*. Quiero con esto enfatizar que parte del aprendizaje implicado en la preparación para los concursos públicos envuelve “modos de objetivación que transforman a los seres humanos en sujetos” (Foucault, 1995: 231). Foucault diferenció tres modos de objetivación, que explican cómo los sujetos se constituyen y son constituídos, dos de los cuales serán movilizados aquí para definir la sujeción burocrática. El primero de ellos es aquél en el que los sujetos se tornan objeto de lo que el autor llamó una *práctica divisoria*, una división establecida entre sí mismo y los otros sujetos, como el loco y el cuerdo, el delincuente y el “buen hombre”. El segundo se refiere al modo cómo los hombres se dan a sí mismos el estatus de sujeto o, en palabras de Foucault, una forma de poder que “le asigna su propia individualidad, lo ata a su propia identidad, le imponen una ley de verdad sobre sí que está obligado a reconocer y que otros deben reconocer en él” (1995: 235). Se trata de una forma de subjetivación que torna sujetos a los individuos; en el caso de mi investigación, una subjetivación que transforma a los estudiantes en sujetos de Estado.

Este proceso de subjetivación de la diferencia por el que pasan los alumnos de los cursos preparatorios para concursos podría compararse, aunque dirigido al vértice opuesto de la pirámide social, a aquel denominado por Misse (1999) como *sujeción criminal*, aplicado a los sujetos pensados

como criminales o potencialmente criminales, e identificados a través de ciertos tipos sociales, como “bandidos” o “vagabundos”.⁸⁷

Según Misse, la sujeción criminal “es el proceso social por el cual son construidas y atribuidas identidades para habitar adecuadamente lo que es representado como un “mundo aparte” (Misse 1999:71). En el caso de la sujeción criminal, ese mundo aparte es el “mundo del crimen”, habitado por individuos implicados en prácticas clandestinas e ilegales, siempre sujetos a acusaciones sociales. Tal como ocurre en la clandestinidad, a lo largo del proceso de preparación para los concursos públicos, los sujetos van construyéndose poco a poco como si estuvieran insertos en un mundo aparte. Llevados por los agentes pedagógicos a reconocerse a sí mismos como futuros empleados de élite, la preparación para los concursos es responsable de hacer pasar a estos sujetos por un proceso de *sujeción burocrática*.

Como en la sujeción criminal —y aquí cerramos las convergencias entre ambos conceptos— el proceso de sujeción burocrática implica también la construcción de subjetividades. No obstante, Misse construye la sujeción criminal como un fenómeno coyuntural, pues lo vincula al proceso histórico de acumulación social de la violencia ocurrido en Río de Janeiro, especialmente a partir de la década de 1970. Más allá de eso, el autor toma la sujeción criminal como un fenómeno difuso, pues aunque alcance blancos específicos de la población, su reproducción no puede ser circunscripta a lugares o instituciones determinados, y tiene un carácter más abarcativo. El concepto de sujeción burocrática, tal como lo empleo, se restringe al contexto de la preparación para los concursos. Concebida a partir de la preparación de estudiantes para los concursos de la burocracia fiscal, es posible que pueda pensarse la sujeción burocrática en la preparación para otras carreras de la administración pública, aunque la forma de sujeción verificada probablemente sea diversa de la que voy a describir aquí.

Volvemos, entonces, a las formas de objetivación de los sujetos de Foucault. En el contexto de la preparación para los concursos públicos, la primera de ellas se establece a través de una clara división que los profesores buscan establecer entre los empleados públicos y los demás segmentos profesionales de la sociedad brasileña. Esta diferenciación trae

87 El concepto de sujeción burocrática fue inspirado inicialmente en el concepto de sujeción criminal, de Michel Misse, aunque ha sido desarrollado por diferentes medios.

implícita una jerarquización entre las categorías puestas en oposición. Es claro que los estudiantes ya reconocen, con anterioridad a su asistencia a los cursos, a los servidores públicos como un segmento específico de la sociedad. Mientras tanto, los discursos de los agentes pedagógicos tornan dicha especificidad todavía más reiterada, otorgándole un carácter ideológico, en la medida en que proporciona justificaciones sobre la centralidad del servicio público a quienes pretenden acceder al mismo.

Los casos etnográficos aclaran más este punto. Durante una clase de Derecho Administrativo, el profesor explicaba que el proceso de ingreso de los sujetos al servicio público preveía tres etapas, el “nombramiento”, el “juramento” y el “ejercicio”, que formaban la “investidura”⁸⁸. Según él, era el proceso por el que todos los estudiantes de la promoción iban a pasar. Y agregó: “La investidura marca su transformación de simple mortal a un agente del Estado”. Vemos aquí una primera disyunción radical entre los miembros del servicio público y el resto de la población. El propio término “agente”, diferente del concepto sociológico homónimo, trae la connotación de un sujeto con poderes diferenciales, toda vez que se opone a los “mortales”.

Esta diferencia entre el servidor público y el resto de la sociedad es acompañada por discursos que atribuyen una prevalencia de la carrera pública sobre las ocupaciones disponibles en la iniciativa privada, enfocando especialmente en las ventajas económicas asociadas a la primera. Al justificar la importancia de la regularidad del estudio, el profesor de Contabilidad de uno de los cursos preparatorios que acompañé decía que los estudiantes “jamás” debían pensar en desistir de hacer el concurso público:

En un momento vas a aprobar. Es cuestión de paciencia y no desanimarse. Por otro lado, es el único recurso que tienen. En un país de mierda como el nuestro, si no apruebas un concurso vas a tener que conseguir un empleo. Y si consigues un empleo, te van a sacar callos. Trabajar, trabajar, trabajar... y al final, un salario de

88 Como es habitual en los tópicos del Derecho, existe mucha divergencia doctrinaria sobre la forma de designar las etapas del proceso de admisión. Hay quien incluye, por ejemplo, la aprobación como parte del proceso; otros autores consideran como investidura sólo el momento de “juramento” en el cargo. Luego de que entra “en ejercicio”, el empleado público permanece aún en un período de prueba durante tres años, sólo después del cual pasa a tener derecho a la “estabilidad”.

dos mil. (Registro de campo, profesor de Contabilidad, Río de Janeiro, mayo de 2017)

Para corroborar su tesis, este profesor siguió diciendo que en Brasil una “sirvienta” ganaba lo mismo que una conocida suya que trabajaba en una empresa y era “linda, con auto”, pero cobraba “apenas” tres mil reales de salario. Si hubiese hecho concurso público, dijo, no estaría en esa situación, es decir, ganando supuestamente el mismo salario que una empleada. Concluyó su pensamiento diciendo que un “buen albañil” ganaba más que un “ingeniero con formación”, ya que “el albañil no paga impuestos y cobra en negro”.

Esta secuencia de consideraciones del profesor es interesante para mostrar cómo el concurso actúa como un potente mecanismo de distinción social (Bourdieu, 2008). Al mismo tiempo que el concurso aparece como una estrategia que garantiza ventajas económicas, aparta simbólicamente a los sujetos —en parte la extensión de dichas ventajas— de ocupaciones profesionales que se identifican con segmentos de la sociedad brasileña representados tradicionalmente como pertenecientes a la base de la pirámide social, como “albañiles” y “empleadas domésticas”.

El carácter de distinción que aseguran los concursos públicos también se advierte en el aprendizaje que los estudiantes realizan sobre la relación que deberán mantener con su actividad profesional después de la aprobación. Durante una sesión de *coaching online* que acompañé durante la investigación, la *coach* procuraba mostrar a sus seguidores que no debían preocuparse en aprobar para un cargo o institución específicos, pues el carácter del servicio que prestarían era semejante:

Vas ahí, vas a trabajar, tendrás un jefe molesto, compañero molesto, es un empleo como cualquier otro. Tu vas a trabajar y se acabó. “Ah, voy a cambiar el mundo”. No señor. Vas a arar en el desierto. Hoy estoy aquí para decir la verdad. Pero la diferencia es que vas a tener estabilidad y seguridad financiera. La diferencia es que vas a estar ganando más que el 90% de la población brasileña. La diferencia es que vas a tener la seguridad de que no van a echarte. La diferencia es que vas a hacer un montón de cosas en tu vida que, con lo que paga la parte privada, no podrías. Pero es un trabajo. (Registro de campo, *Coach*, Río de Janeiro, noviembre de 2017).

El párrafo es revelador sobre el significado que tiene para los aprobados el servicio público, específicamente, sobre cómo ese significado es legitimado por los agentes pedagógicos involucrados en la preparación para los concursos. Como en cualquier otro empleo, en las palabras de la *coach*, el contexto de la actividad profesional se ve como negativo, pero como un mal necesario para asegurar realizaciones personales. En ese sentido, no se trata de un contexto concebido para satisfacer aspiraciones profesionales de los aprobados, sino fundamentalmente para garantizar distinción social. El discurso de esa misma *coach*, ahora durante el evento *Coaching Day*, vuelve todavía más evidente dicha percepción sobre el concurso y el servicio público:

Creo, sí, que el concurso cambia, mejora y transforma las vidas. Eso sucedió conmigo. Cambié de vida. Pude mejorar mi condición, para mí, para mi familia, para mis amigos, para las personas que amo. Hoy en día puedo ayudar a otras personas. Entonces, yo creo que cada persona, cuando aprueba un concurso público, acontece una transformación personal que impacta en su hogar, la familia, los amigos, la comunidad, como si fuese un impacto en todo el universo. Miren qué locura. Pero es lo que yo creo. (Registro de campo, *Coach*, Río de Janeiro, abril de 2017).

El énfasis del discurso es claramente puesto en el papel que tendrá el concurso para cambiar la situación de vida del servidor público en relación a sus grupos de referencia más próximos, como familiares, amigos y vecinos. Como era habitual en las charlas de los agentes pedagógicos durante mi trabajo de campo, cuando se subrayan los efectos derivados de la aprobación de un concurso, no hay mención al órgano público donde el aprobado se desempeñará, mucho menos a aquellos ciudadanos a quienes irá a “servir” como empleado. La gran mayoría de los concursantes con quienes tuve contacto en los grupos de preparación para los concursos de la burocracia fiscal, por ejemplo, tenía apenas una vaga idea sobre las actividades que un fiscalizador desempeña en la práctica, aunque sí estuviese bien al tanto sobre sus vencimientos, beneficios, adicionales, carga horaria de trabajo y otras ventajas que tiene un fiscalizador del estado.

Del mismo modo que el concurso aparecía, en el discurso de la *coach*, asociado a la familia, para mis interlocutores que asistían conmigo a los cursos como alumnos, el ingreso al servicio público emergía como una

manera de viabilizar un proyecto familiar. Carina, de 25 años, casada, decía que quería tener hijos después de que consiguiese su aprobación, para “tener seguridad”, esto es, estabilidad financiera. Gabriel, recién casado y padre de una niña pequeña, también había empezado a estudiar para concursos en busca de estabilidad, pues ahora tenía sus “responsabilidades familiares”.

El proceso de sujeción burocrática que vivencian los candidatos al servicio público tiene como uno de sus componentes centrales el reconocimiento por parte de los mismos de que merecen componer la burocracia estatal. Durante mi acompañamiento a un evento de promoción de la práctica del *coaching* para concursos públicos, uno de los disertantes, hablando para una platea de cerca de doscientas personas, pidió que se apagaran las luces de auditorio y que todos los presentes permanecieran sentados y con los ojos cerrados. En ese ambiente a oscuras comenzó a sonar una música relajante y el disertante inició su discurso por el micrófono, en un tono sereno:

Vamos a hacer ahora un viaje juntos, y yo seré su guía. Respira. Siente el aire entrando por tu nariz. Siente el aire entrando a tus pulmones. Cierra los ojos. Apoya los pies en el piso. Siente tus pies en el piso. Siente la punta de los dedos de tus pies, de los dedos de las manos. Respira. Siente el aire entrando a tus pulmones. Uno, dos, tres... Vas a relajarte y acontecerá un milagro. Vas a dormirte en esa butaca, y vas a despertar el día 8 de abril de 2018. Estás en tu cuarto. La luz del sol entra por la ventana. Sientes algo diferente en el aire. Escuchas el sonido de los pájaros. Hay algo diferente. Te levantas. Y vas a hacer una cosa que has hecho siempre en los últimos días. Vas a encender tu computadora. Vas a entrar en internet y vas a buscar tu nombre en la lista de los convocados. Tus manos sudan. Estás ansioso. Al fin de cuentas, todos los días repites esto. Ingresas a la página y demora en abrirse. Tu corazón se acelera. Aprietas F5 una vez, dos, y sólo la séptima vez la página aparece. Ves la lista de los convocados. Tus manos sudan y buscas tu nombre en la lista. Y ves tu nombre. No lo crees. ¿Cómo te sientes? ¿Cómo está tu corazón? ¿Cómo reaccionas? ¿Quién es la primera persona a la que vas a contar esta novedad, que finalmente fuiste convocado? Se miran, se abrazan. ¿Qué te dice ella? Estás muy feliz. Y quieres difundir esta noticia. ¿Quién más te alentó y le quieres contar la novedad? ¿A quién vas a llamar? ¿Cómo reaccionan estas personas? Estás eufórico, quieres aprovechar el momento para celebrar. ¿Cómo va a ser el festejo? ¿Qué van a

comer, qué música sonará en tu fiesta? Estás planeando la fiesta, no te lo crees y resuelves volver a la cama. Relajarte. Parar para pensar. Comienza una película en tu cabeza. Valió la pena esperar. ¿Por qué valió la pena? ¿Vas a ser más feliz a partir de ahora? ¿Por qué? Las personas que amas, ¿estarán más felices? ¿Adónde vas a trabajar? ¿Adónde vivirás? ¿Qué va a mejorar? Estás tan relajado que vuelves a dormirte. Respira. Siente el aire en los pulmones. Guarda esta información en un rincón de tu cabeza. Puedes abrir los ojos (Registro de campo, *Coach*, Rio de Janeiro, abril de 2017).

Entonces se encendió la luz, y pudieron verse algunas personas del público emocionadas, con los ojos llenos de lágrimas. La disertante explicó a los presentes que se trataba de un “ejercicio de memoria del futuro”, y esas informaciones “mentalizadas” quedarían guardadas “en la memoria y en el corazón” de cada uno; y el ejercicio debía repetirse cuando estuviesen desanimados durante el proceso de preparación. Quedé bastante sorprendido al comprobar la conmoción del público luego del “ejercicio”, pues mientras la situación se desarrollaba me pareció algo vergonzoso, aunque al parecer yo era el único que había tenido esa percepción.

La situación descrita más arriba es apenas un fragmento etnográfico que ilustra la construcción de un nuevo *self*, que forma parte del proceso de sujeción burocrática que ocurre durante la preparación para los concursos públicos, al término del cual los estudiantes adquieren un aprendizaje sobre sí mismos, más allá de aquél de carácter práctico orientado a las pruebas. Aunque hayan comenzado sus estudios motivados en conseguir un cargo o empleo público, al finalizar los mismos, o incluso al inicio de la preparación, a dicha motivación inicial se le suma un convencimiento de su adecuación al servicio público. En algunos casos, cuando ese convencimiento ya existe en los sujetos, derivado muchas veces de influencias venidas del seno familiar, se refuerza y confirma durante el proceso de aprendizaje.

El fundador de la Academia del Concurso suele remarcar a sus alumnos, y también en las conferencias que realiza en todo Brasil, el carácter especial que, de allí en adelante, los concursantes deberían reconocer en sí mismos:

Yo les digo a las personas que ellos van a cambiar sus vidas. “Ustedes ya forman parte de una porción diferenciada de la población”.
¿Quién quiere ser técnico del TRE [Tribunal Regional Electoral]

y ganar siete mil reales por mes? 150 millones de brasileños dicen “yo quiero, yo quiero, yo quiero”. De esos 150 millones, 149.998.000 están en su casa con el deseo y nada más. Culpando a todo y a todos por estar en esa situación, sin empleo, pero sin hacer nada para cambiar. Los que están aquí son una mínima porción, que se han arremangado y han transformado ese deseo en acción. Ya son vencedores. Son una porción diferenciada de la población (Entrevista, profesor y socio de cursos preparatorios, Río de Janeiro, septiembre de 2017).

El proceso de reconocerse a sí mismos como “diferentes”, “vencedores”, es esencial para que los sujetos se mantengan en los cursos y sigan preparándose para los concursos públicos que desean aprobar. No por casualidad este discurso es remarcado apenas inician los cursos, en diferentes disciplinas. Varias veces repetido, ilustrado con “casos de éxito” de antiguos candidatos, ya forma parte de la retórica de los docentes y demás agentes educativos insertos en el universo de preparación para los concursos. La repetición es, la mayoría de las veces, adrede, en busca de inculcar en los concursantes una nueva representación de sí, a la que estaría vinculada la idea de élite, y la importancia de los cursos para llegar a tal condición.

En ese sentido, durante la preparación para los concursos públicos de la burocracia fiscal que pude acompañar, los candidatos eran expuestos con frecuencia a un discurso, enunciado por profesores y demás miembros de los cursos preparatorios, que les atribuía un *estatus* diferenciado frente al resto de la población:

Ustedes van a formar una élite. Sus hijos, imagino que sus hijos van a ser criados con una visión muy amplia. Serán niños con una mente privilegiada. Porque ustedes van a saber de Matemática Financiera, Raciocinio Lógico y todas las cosas que van a aprender aquí. Yo domino el Derecho, especialmente el Derecho Constitucional, que es mi especialidad. De los demás, leo de vez en cuando. Ustedes no, van a formar una élite en el país (Registro de campo, profesora de Derecho Constitucional, Río de Janeiro, octubre de 2016).

La charla que se reproduce más arriba ocurrió al inicio de la primera clase de Derecho Constitucional de un curso preparatorio en la ciudad de Río de Janeiro. La profesora volvería a expresar, en otras clases, la

idea según la cual los alumnos allí presentes constituirían una élite en el país, así como sus hijos, gracias al conocimiento de las diferentes materias transmitidas durante el curso. Hay en el discurso una clara asociación entre el conocimiento generalista —opuesto al conocimiento especializado— y el estatus de élite.

El auto reconocimiento de los candidatos como servidores de élite es estimulado todavía más cuando los profesores hablan de los cargos de la burocracia fiscal. El profesor de Derecho Tributario del curso que acompañé en la ciudad de Río de Janeiro, que era auditor fiscal, además de contar diversos casos de su rutina de trabajo, solía hacer proyecciones de cómo sería la vida profesional de los candidatos después de que aprobaran el concurso. En una de esas ocasiones, dijo:

[Ser un] Fiscalizador es la gallina de los huevos de oro. Eres tú en el futuro. Tú estás aquí hoy estudiando. Un buen día vas a trabajar en un sectorcito, en un puerto, en una delegación. Ahí vas a imputar un tributo, vas a cobrar 10 mil reales. Se va a sentir así, “al fin”. Vas a entender por qué tienes que ganar bien. Porque tú recaudas impuestos. Yo sustento el sistema. Yo ayudo al Estado. Un día vas a aplicar un acta de infracción de mil millones de reales. Ahí, “bueno, tengo que ganar muy bien”. Piensa. Eso va a pasarte. Cuando recaudes mil millones de una empresa, vas a saber de la importancia de tu trabajo. Esa es tu función en el futuro. Ser un fiscalizador (Registro de campo, Profesor de Derecho Tributario, Río de Janeiro, junio de 2017).

Cabe destacar que la motivación para rendir concursos, en la mayor parte de los estudiantes de los cursos preparatorios, estaba relacionada al conjunto de ventajas que identificaban en la carrera pública, en especial la estabilidad. En una de las charlas que mantuve con Carina —una interlocutora importante de la pesquisa— esta estudiante comentaba sobre su dificultad para conseguir aprobar en los concursos a los que se postulaba, lo que exigía un nivel de dedicación al estudio muy alto. Con todo, la dificultad valía la pena, decía Carina, pues “el esfuerzo es temporario, ¡pero el cargo es para siempre!”. Esta frase es común en el contexto de preparación para concursos, y entre los estudiantes es usada como un mantra.

En el intervalo de una de las clases, cuando nos dirigíamos a una cafetería cercana al curso, Antunes, otro interlocutor central, ponía al día

a sus colegas de grupo sobre los concursos abiertos, como habitualmente hacía, y enumeraba las ventajas y desventajas de cada uno. Mencionó un concurso de la Justicia Militar, acotando que “el salario no es malo” —entre diez y doce mil reales por mes— y que tenía una conocida que trabajaba en el organismo y que se quedaba varios días en su casa. Destacó que eso era positivo, porque podría quedarse estudiando para concursos “mejores”. Después de ese episodio, Antunes me comentó que él, a sus 44 años, tenía que priorizar los concursos para las carreras públicas que garantizaran mayor jubilación, de manera de tener un futuro seguro y confortable.

Durante la asistencia a los cursos, los discursos de los agentes pedagógicos no sólo refuerzan el carácter *sui generis* de dichas ventajas, cuando se las compara a las condiciones de trabajo de la mayor parte de la población, así como les dan expresión ideológica, proporcionando las debidas justificaciones. El discurso del profesor citado anteriormente muestra además cómo los cursos transmiten una representación tradicional sobre el papel de los agentes de la burocracia fiscal en Brasil, como ha demostrado Miranda (2015: 245), que aparecen en posición de “compañeros del Estado”.

Tal como destacara Bourdieu (1998) en el estudio sobre clases preparatorias francesas, el confinamiento al que están sometidos durante los cursos es otro elemento que hace sentir a los estudiantes como si fuesen especiales y tuviesen un conocimiento exclusivo, una característica típica de la formación de elites. Durante un evento realizado en la víspera de uno de los concursos que acompañé, el coordinador del curso que promovía el evento, al final de la maratón de clases, pidió la palabra y dijo a los presentes; “Oh, hoy, quien está aquí en esta sala es un potencial aprobado. Los aprobados en el concurso saldrán de aquí, de esta sala”.

Aunque no haya sido el recorte empírico privilegiado en la investigación, me atrevería a decir que, incluso en los cursos a distancia se reproduce ese sentimiento de estar confinado y accediendo a un conocimiento disponible para pocos, ya que los cursos y los docentes divulgan sus servicios prometiendo exclusividad (aunque para un grupo, no individual). Así, en un email de una *coach* que recibí, se invitaba a una “sesión secreta”, destacando que su contenido estaría disponible “sólo” para los alumnos inscriptos (es decir, los matriculados) a uno de los grupos *online* de *coaching*.

Una nueva “organización de la personalidad”, como Quinn (2006) define el *self*, caracteriza el proceso de sujeción burocrática al que son sometidos los candidatos al servicio público. Los sujetos se ven a sí mismos de una forma nueva, como “merecedores”, “diferenciados” y beneficiarios de diversos privilegios del Estado. Al reconocerse como pertenecientes a una élite, los candidatos aprenden a crear una identificación moral con el Estado, que es representado como separado de la sociedad. En el caso de los fiscalizadores, dicha identificación se justifica a partir de la idea de que ellos no son sólo “servidores” del Estado, sino sus “socios”, toda vez que contribuyen a su manutención, ejerciendo la recaudación de tributos.

Esta sujeción burocrática refuerza el lugar del Estado como ente superior a la sociedad, con los futuros empleados vinculados a él enfocados principalmente en su reproducción social a través del ejercicio del poder burocrático que ejercerán una vez aprobados en los concursos. De esta manera, los procesos selectivos de admisión a la burocracia fiscal favorecen la diseminación de un modelo cultural de servicio público en el que la prestación de servicios a la sociedad no se configura como un elemento de formación del *ethos* de los candidatos a los cargos públicos.

Como han señalado Souza Lima y Castro (2015: 38), una etnografía de las dimensiones culturales de los programas de acción del estado permite mostrar que “las subjetividades y las formas de sujeción van juntas, como en las prácticas educacionales”. La sujeción burocrática vivenciada en la preparación para los concursos públicos de la burocracia fiscal envuelve precisamente la formación de subjetividades a partir de prácticas educacionales relacionadas al Estado, explorando las dimensiones culturales que dicho proceso acarrea para la concepción de servicio público internalizada durante el aprendizaje, especialmente en los cursos preparatorios.

Consideraciones finales

El concurso público en Brasil es uno de los principales fenómenos que crean el *efecto del Estado* (Mitchell, 1991), es decir, la mistificación de la separación entre Estado y sociedad. Al transformar a sujetos comunes en empleados públicos, servidores del Estado, la aprobación del concurso opera como una consagración, una *magia del Estado* (Bourdieu, 1998) que hace que algunos sean reconocidos por otros y por sí mismo como

merecedores de cargos en la administración pública en virtud de su mérito, demostrado en evaluaciones de procesos de selección.

La sujeción burocrática explica cómo la motivación inicial en aprobar en los concursos, que ha hecho que los agentes inicien su preparación, matriculándose en cursos y/o adquiriendo libros y otro tipo de materiales didácticos para los procesos de selección, se transforma en un sentimiento de fuerte identificación con la carrera pública y de obligación moral en volverse un servidor público.

Los sujetos que vivencian la preparación para esos concursos de la burocracia fiscal pasan a compartir un modelo cultural de empleado y de servicio público. Dicho modelo forma parte del proceso de sujeción burocrática, en la medida en que es el resultado de una tentativa de calificación del término positivo de la división establecida, a través del discurso de los agentes pedagógicos, entre los empleados públicos y los demás segmentos profesionales —éstos últimos, socialmente inferiorizados. Viendo ahora el mundo profesional dividido entre los empleados públicos y los “otros”, los sujetos pasan a reconocer en sí mismos los atributos imputados al primer grupo, entre ellos —en el caso de la preparación para los cargos de la burocracia fiscal— el estatus de élite, conquistado merced a un fuerte sacrificio. Así, produciendo una corporificación de la autoridad del Estado, la sujeción burocrática permite entender cómo los agentes se dejan seducir e invierten en la manutención del poder y la jerarquía social.

El modelo cultural de empleado que emerge de los discursos de los agentes pedagógicos, con el que pasan a reconocerse los estudiantes, legitima proposiciones sobre el carácter del poder y su usufructo por parte de los agentes de Estado. En otros términos, podemos concluir diciendo que la sujeción burocrática contribuye sobremanera para corporificar la autoridad del Estado en los candidatos, volviéndolos sujetos a su poder simbólico, además de beneficiarios del mismo; volviéndolos parte de la construcción de ese poder; volviéndolos, por tanto, *sujetos de Estado*.

Referencias bibliográficas

ABÉLÈS, M. & JEUDY, H. 1997. “Introduction”. In: _____ (orgs.), *Anthropologie du politique*. Paris: Armand Colin.

- ALEXANDER, C. 2002. *Personal states: making connections between people and bureaucracy in Turkey*. Oxford: Oxford University Press.
- BABUL, E. 2012. "Training bureaucrats, practicing for Europe: negotiating bureaucratic authority and governmental legitimacy in Turkey". *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 35: 30-52.
- BOURDIEU, P. 1996. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- BOURDIEU, P. 1998. *The state nobility: Elite schools in the field of power*. Stanford: Stanford University Press.
- BOURDIEU, P. 2008. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, Porto Alegre: Zouk.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). 2018. *Painel Estatístico de Pessoal*. Recuperado de: <http://painel.pep.planejamento.gov.br>.
- CSORDAS, T. 1990. "Embodiment as a paradigm for anthropology". *Ethos*, 18: 5-47.
- FONTAINHA, F. 2011. "O perfil do aluno da EMERJ: um estudo sobre 'concursandos'". *Revista da EMERJ*, 14: 7-31.
- FONTAINHA, F. 2013. *Como tornar-se juiz: uma análise interacionista sobre o concurso da Magistratura Francesa*. Lisboa: Juruá.
- FONTAINHA, F. 2015. "Interação estratégica e concursos públicos: uma etnografia do concurso da Magistratura Francesa". *Dados*, 58: 1057-1098.
- FOUCAULT, M. 1995. "O sujeito e o poder". In: RABINOW, P. & DREYFUS, H. (orgs.). *Michel Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- GEERTZ, C. 1997. "Centros, reis e carisma: reflexões sobre o simbolismo do poder". In: _____ (org.), *O saber local*. Petrópolis: Vozes.
- HOCHMAN, G. 1992. "Os cardeais da Previdência Social: gênese e consolidação de uma elite burocrática". *Dados*, 35: 371-401.
- KANT DE LIMA, R. 2011. "Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada". *Anuário Antropológico*, 2: 25-51.
- KAPFERER, B. 2005. "Preface". In: KROHN-HANSEN, C. & NUSTAD, K. (orgs.), *State formation: anthropological perspectives*. Pluto Press.
- KLUGER, E. 2015. "Construindo uma burocracia econômica de excelência: concursos de seleção para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de 1955 a 2012". *Plural*, 22 (2): 81-114.

- MAIA, B. 2019. *Sujeitos de estado: aprendizado e tradição de conhecimento na preparação para concursos públicos da burocracia fiscal*. 2019. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- MAIA, B. 2021. “O adestramento para o estado: tradição de conhecimento e técnicas de aprendizado entre candidatos ao serviço público no Brasil”. *Anuário Antropológico*, 46: 253-271.
- MEIRELLES, D. 2002. *Cursos Jurídicos Preparatórios: Espaço de formação profissional, reflexo de deformação do ensino ou reprodução de ideais corporativos?* Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- MIRANDA, A. P. M. 2015. *Burocracia e fiscalidade: uma análise das práticas de fiscalização e cobrança de impostos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MISSE, M. 1999. *Malandros, marginais e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro.
- MITCHELL, T. 1991. “The limits of the state: beyond statist approaches and their critics”. *American political science review*, 85: 77-96.
- MOURA, C. P. 2007. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- QUINN, N. 2005. “How to reconstruct schemas people share, from what they say”. In: N. Quinn (org.), *Finding culture in talk*. New York: Palgrave Macmillan.
- SHORE, C. 2002. “Introduction: towards an anthropology of elites”. In: C. Shore; S. Nugent (org.), *Elite cultures: anthropological perspectives*. London; New York: Routledge.
- SHORE, C. & WRIGHT, S. 1997. “Policy: a new field of anthropology”. In: _____. (orgs.). *Anthropology of policy: perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- SOUZA LIMA, A. C, & CASTRO, J. P. M. 2015. “Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s)”. *Revista Antropológicas*, 26: 17-54.
- STEINMETZ, G. 1999. “Introduction: Culture and the State”. In: G. STEINMETZ (org.), *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press.

**LAS ARENAS DE
LA PLANIFICACIÓN Y
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

“Planificación” como expresión de conflictos sociales: de las reformas de base a la razón tecnocrática en Brasil (1961-1967)⁸⁹

*Sérgio RR Castilho*⁹⁰

DOI: 10.48073/978656128079.0005

Antropología de la planificación y planificación en Brasil

La planificación es entendida, en general, como una faceta de la “modernización” de la sociedad brasileña, relacionado con la industrialización y la aplicación de la ciencia en el desarrollo tecnológico, que encontró condiciones de madurez a partir del fin de la llamada República Vieja y la llegada de Vargas al poder. Para la literatura con dicha orientación, oriunda principalmente de la historia de la economía, el período entre 1930 y 1980 corresponde a la emergencia —y progresiva importancia— de la planificación, que sería una de las formas dominantes para reorganizar la economía y la sociedad brasileñas.⁹¹

Aquí se busca explorar otra posibilidad interpretativa acerca de lo que sea la “planificación” en Brasil, no considerándolo como el resultado de una racionalidad fría y calculadora que progresivamente se impondría, para concretar el anunciado propósito de la perfección humana. Antes, consideraremos la “planificación” como la expresión de las pasiones e

89 El texto de este capítulo corresponde a una versión modificada del trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología, (23 al 28/11/2020 - Montevideo, Uruguay), en el marco del Simposio “Políticas gubernamentales y prácticas de poder: conexiones, márgenes y dispositivos” (Eje 5: Estado, nación y políticas públicas).

90 Universidade Federal Fluminense, Río de Janeiro, Brasil.

91 Véase Lafer, 1967; Monteiro & Cunha, 1973; 1974; Fico, 2000.

intereses que van urdiendo los hilos de la historia, focalizando en los aspectos temporales e imaginarios que lo establecen como una *promesa*, que puede ser más o menos convincente y movilizadora (o desmovilizadora). La promesa vinculada a la planificación puede tener distintos grados de institucionalización y concreción, pero asume siempre algún elemento de obligación moral que vincula el presente al futuro, produciendo así un tipo específico de sociabilidad que involucra actores estatales y no estatales, expertos y peritos, planeadores, ciudadanos e inversores privados, así como personas que no forman parte de los proyectos y las decisiones tomadas (Abram & Wieszkalnys, 2013: 10-15). De esta manera, aunque la “planificación” y los “planes” pretendan extenderse sobre intereses y conflictos inherentes a la vida social, no son resultados pragmáticos y/o expresivos de aquellos, y colocan en primer plano, aunque vueltas a cualificar, las relaciones políticas y de poder.

Tomar la “planificación” como expresión de conflictos sociales implica considerar, por lo tanto, que fue —y sigue siendo, más allá de la existencia de un núcleo común a esa idea-fuerza, que está en la base de la mitología del mundo moderno, la racionalidad— un instrumento político. La “planificación del desarrollo” de la sociedad brasileña se tornó una poderosa mitología que alimentó las disputas políticas e ideológicas entre 1930 y 1980. Diversas tendencias políticas e ideológicas, en distintos contextos, han propuesto a la “planificación” como la forma de alcanzar el mismo grado de desarrollo de los países del llamado primer mundo. En ese sentido, la antropología de la planificación y la antropología del desarrollo se encuentran profundamente entrelazadas en Brasil (así como, en mayor o menor grado, en todos los países “poscoloniales”).⁹²

92 Sobre la proximidad entre la antropología de la planificación y la antropología del desarrollo, véase Robertson (1984). El autor identifica en la planificación del desarrollo nacional una de las principales instituciones del siglo XX (1984: 02) y recuerda que a lo largo de este siglo prácticamente todos los países del mundo tuvieron un plan de desarrollo nacional. La primera parte del libro nos interesa particularmente, porque allí el autor hace una historia de la planificación, poniendo en evidencia que los dos patrones que se presentaban (derivados de la Rusia post 1917 y de las políticas de combate a la Depresión en los años 1930 en Estados Unidos) se combinaron a través de diferentes formas en la planificación de países como la India o Indonesia, por ejemplo (1984: 2-68), a los que podemos sumar a Brasil. Robertson sintetiza estos dos patrones extremos: “Ambas tradiciones nacieron de crisis sociales, económicas y políticas, pero buscaron remedios en diferentes tipos de intervención económica. En Rusia, el imperativo era la reestructuración de las relaciones sociales de producción; en Occidente, el imperativo era el control de los mercados” (1984: 10; traducción propia).

El recorte establecido aquí, que va de 1961 a 1967, pretende explorar, a efectos de la construcción de un proyecto más amplio acerca de la “antropología de la planificación” en Brasil, una coyuntura muy particular en la cual fuerzas políticas e ideológicas bastante distintas, que se sucedieron en el ejercicio del gobierno federal, se valieron de la “planificación” para dar legitimidad a sus proyectos. El corte en 1967 es meramente analítico, y se justifica en la llegada del segundo general — Costa e Silva— a la Presidencia de la República.

El gobierno de João Goulart (1961-1964) presentaba la planificación como una promesa de movilización y organización popular, que abarcaría amplios sectores sociales en la gestión de la cosa pública; mientras que la Dictadura Cívico Militar presentaba la planificación como una promesa de orden y seguridad, bajo la ejecución de tecnócratas competentes. Ambos gobiernos produjeron “planes nacionales”: en el gobierno de Goulart, el Plan Trienal (enero-junio de 1963); y en el caso de la Dictadura, el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG, 1964-1967).

El texto se desarrollará del siguiente modo. En el segundo punto, señalaremos la necesidad de deshacernos de algunos supuestos acerca de la planificación y el desarrollo, considerándolos como mitos modernos y localizándolos en nuestra formación social. Vargas es el gran personaje, evidentemente, por su centralidad en el período que va de 1930 a 1964, y más allá⁹³. Pero también es fundamental el gobierno de Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1960), en la medida en que permite entender la confrontación política e ideológica que caracteriza el inicio de la década de 1960, y conforma los usos políticos de la planificación en el período que nos ocupa. En un tercer momento, abordaremos los usos de la planificación que hizo el gobierno de João Goulart, centrando el foco en el Plan Trienal. Abordaremos, en un cuarto paso, los usos que la Dictadura Militar-Civil hiciera de la Planificación, concentrándonos en: 1) el Ministerio de Planificación y Coordinación Económica, en la progresiva estructuración de un Sistema Federal de Planificación, lo

93 Existe un consenso razonable, por parte de los historiadores, de que la muerte de Vargas habría contenido a las fuerzas conservadoras que conspiraron para su derrocamiento, retardando por diez años su llegada al poder, lo que ocurriría recién en 1964. Más allá de ese período toda la estructura administrativa creada a lo largo de las décadas de 1930 y 1940 y, especialmente, la legislación laboral y la justicia del trabajo, marcaron profundamente todo lo que vino después.

que se concretará recién en 1972; y 2) el Plan de Acción Económica del Gobierno — PAEG. En un quinto momento, esbozaremos algunas conclusiones iniciales.

Desarrollo y planificación como mitos modernos: de Vargas a Jango

Al iniciar un esbozo de antropología histórica de la planificación en Brasil, un primer punto es que lidiamos con una terminología y una narrativa que, por tan consolidadas y consagradas, han impedido una comprensión más detallada del pasado. Nos referimos a la propia percepción dominante en el período 1930-1980, como un período “desarrollista”, en el que la sociedad brasileña habría atravesado transformaciones estructurales que la habrían colocado en el mismo derrotero de los países “desarrollados”, aunque con atraso. Es esencial atender a esta cuestión, porque la planificación a la que nos estamos refiriendo aquí es, fundamentalmente, una “planificación del desarrollo”.

Calificar dicho período como “desarrollista” supone determinados juicios de valor, que pueden estar relacionados, como afirmara Fiori (2001: 52), al uso de lentes históricas de corto alcance. Tales lentes pueden ver en aquel período el momento de la creación de los “centros internos de poder”, dispuestos, por ejemplo, para completar y operar un “sistema económico articulado y capacitado para autodirigirse” (Furtado, 1959). Si miramos ese mismo período con instrumentos ópticos de alcance más amplio, en tanto, se lo puede ver como un interregno en la inserción subordinada en el capitalismo global. El “desarrollismo” se llevó a cabo en Brasil de forma tal que nuestras élites económicas y políticas nunca tuvieron la necesidad de atar la defensa y acumulación de su riqueza mercantil y patrimonial a proyecto nacional y popular de ningún tipo. En ese sentido, el gobierno de Goulart, así como el segundo gobierno de Vargas, son casos límite, que fueron interrumpidos por acercarse peligrosamente a esa atadura.

La mitología de la planificación propugna, por tanto, que los países periféricos al capitalismo central deben seguir las recetas dictadas por aquél y por sus elites, supuestamente de forma de repetir la trayectoria de los países del “primer mundo”. La “planificación” con la que lidiamos se

ubica en la misma estela: es necesario aprender a planear, y planear, cómo los países del capitalismo central han hecho y hacen.

En términos del capitalismo mundial, entre el fin del siglo XIX y el inicio del XX, Brasil (así como toda América Latina y algunas otras regiones del mundo) pasa de la esfera de influencia de Inglaterra a la de los Estados Unidos de América. Pero conviene no anticipar ni exagerar la influencia norteamericana en aquel momento, toda vez que, aunque importante, todavía no es central, lo que ocurrirá recién a partir del inicio de la década de 1940.⁹⁴ Recordemos que la economía y la sociedad norteamericanas atravesaron en aquel momento los efectos de la fuerte crisis que se manifestó entre la segunda mitad de la década del veinte y la primera mitad de los años treinta del siglo XX.

La recuperación de la economía norteamericana coincidió con la densa atmósfera que dio origen al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Muchos autores sostienen que la remontada de la economía norteamericana no dependió sólo del New Deal; tuvo un papel fundamental el esfuerzo armamentista relacionado a la 2da. Guerra (véanse, por ejemplo, Rauchway, 2008: 7 y 126-128; Son-Rethel, 1987: 89). El esfuerzo por superar la debacle en que se había convertido el nazi-fascismo y la construcción de escenarios para la posguerra llevaron a los EUA a (re)intensificar sus acciones en el territorio brasileño. En ese contexto más general de relaciones cambiantes con los EUA es que deben entenderse las Misiones y la Comisión Mixta,⁹⁵ así como los conflictos posteriores a 1950, cuando Vargas se aproxima progresivamente a los trabajadores urbanos y a sus formas de organización.

Durante prácticamente todo su primer período al frente del país (1930-1945), Vargas practicó una política económica “desarrollista” y (re) diseñó la estructura administrativa e institucional a partir de directrices resultantes del encuentro entre las nuevas fuerzas modernizantes-conservadoras, que llegan al poder en 1930 (y que se radicalizan en

94 Dreifuss (1981: 38) sostiene, a partir de informes del Subcomité de Relaciones Internacionales del Senado Norteamericano, que en 1930 cerca de la mitad del capital extranjero existente en Brasil era británico, y la cuarta parte norteamericano.

95 Para la Misión Cooke, véase Oliveira (2003). Para la Misión Abbink (de 1948) y la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos (1950-1954) véase Ribeiro (2012). Ambos trabajos son investigaciones ricas y originales, y proponen repensar las relaciones entre el “desarrollismo” como proyecto “nacional” y los intereses norteamericanos.

1937, con el Estado Nuevo) y de los intereses norteamericanos que, como hemos visto, se intensificaron a partir de la década de 1940.⁹⁶ Eso generó un tipo específico de “planificación”, que debe ser detenidamente analizado. Subráyese por el momento el papel de las nuevas estructuras institucionales, en especial, aquellas dedicadas a la política económica y a la construcción de formas primigenias de una contabilidad nacional.

El segundo gobierno de Vargas mantuvo el equilibrio de fuerzas característico de la primera fase, pero a medida que la oposición y la Unión Democrática Nacional (UDN) galvanizar el apoyo de las clases medias y de los conservadores, se inclinaba progresivamente hacia las clases trabajadoras urbanas y al enfrentamiento a la penetración del capitalismo extranjero. Getúlio mantenía el equilibrio entre las tentativas de mayor control de la economía, la nacionalización de sectores económicos estratégicos y la necesidad de negociar políticamente su programa y sus medidas.⁹⁷ Dos ejemplos importantes para nuestra perspectiva son las tentativas de creación de un Ministerio de Economía, en 1950 (atendiendo a una reivindicación de la II Conferencia Nacional de las Clases Productoras, en 1949) y de un Consejo de Coordinación y Planificación, en 1952. Ambos fueron presentados ante la Cámara de Diputados, y retirados en función de la resistencia política (Monteiro y Cunha, 1974: 13-14).

96 Si consideramos la “planificación del desarrollo” como un sistema material y simbólico que está compuesto por diversas capas de significado que son inagotables, es muy justo colocar a Vargas en la confluencia de muchas de esas capas. ¿Cómo conciliar la visión predominante de Vargas como arquitecto y planeador de las instituciones modernas con su reconocida dimensión pragmática? El lanzamiento de la importante trilogía del periodista Lira Neto (2012; 2013; 2014), que utiliza como fuente fundamentalmente los Diarios de Getúlio, refuerza la percepción de que la dimensión pragmática de la actuación del líder fue, al menos, tan importante como la dimensión estratégica.

97 El gobierno de Dutra (1946-1950) puede ser visto como el interregno de las tendencias “desarrollistas” y “estatistas” de Vargas, más aún si recordamos que debe dividirse en dos momentos. Un primer momento, en el que se intentó una política más adecuada a una matriz “liberal” y que tuvo como resultado una gran crisis cambiaria; y un segundo momento, en el que según consta se volvió imperativa algún tipo de coordinación de los gastos públicos. Es en ese segundo momento que se propuso el plan Salte, un intento de realizar un plan quinquenal. Según Skidmore (1981: 96-100), a pesar de estar incorporado en el proyecto del presupuesto de 1949, el plan nunca fue efectivamente aplicado; funcionó durante un año y se abandonó en 1951.

Juscelino Kubitschek —que, recordemos tenía a João Goulart (o Jango, exministro de trabajo de Vargas por un corto y atribulado período) como su vice— debió, para mantener las condiciones de gobernabilidad, equilibrarse entre la herencia varguista recibida y la creciente penetración del capitalismo norteamericano y global, a lo que correspondió la gestación de nuevos actores e instituciones dedicados a garantizar los intereses norteamericanos cada vez más amplios⁹⁸. La alianza que daba soporte a su gobierno (PSD-PTB) y la herencia varguista le valieron una férrea oposición por parte de la UDN y sus aliados, lo que se materializó, como es sabido, en una tentativa de impedir su asunción (para el gobierno JK, véase Benavides, 1979).

Es ante a ese escenario de crisis prematuras que debe considerarse la elaboración y el lanzamiento del Plan de Metas (1956-1960),⁹⁹ una osada tentativa para conseguir apoyo, ampliando su propia y exitosa experiencia como gobernador de Minas Gerais (1951-1955), con un gobierno que tenía como pieza central un “plan de desarrollo” basado en el binomio

98 La investigación seminal de Dreifuss (1981) sobre el golpe de estado de 1964 sirvió aquí como guía para comprender cómo la creciente penetración del capitalismo estadounidense a lo largo de los años 1940 y 1950 correspondió a la gestación, nacimiento y consolidación de actores más o menos institucionalizados que defendían los intereses manifiestos de aquel país. Para ello, en el movimiento golpista que derivó en el derrocamiento de Jango, fueron ampliamente utilizados aquello que el autor llama —en una re-operacionalización de la noción de anillos burocráticos de Fernando Henrique Cardoso— *anillos burocrático-empresariales*. Hablar de anillos burocrático-empresariales (Dreifuss, 1981: 110) tiene la ventaja de recordar que los burócratas, a pesar de posiciones burocráticas eran, en su mayoría, empresarios; y que tales anillos, al favorecer casi exclusivamente intereses empresariales en detrimento de otros sectores de la sociedad civil, tienden a ser más permanentes que los efímeros y eventuales lazos económicos, estableciendo conexiones empresariales regulares con el “Estado”, que desbordan las normas burocráticas de rutina. La investigación revela también la importancia de las campañas de propaganda hechas, sobre todo, a través del IPES y del IBAD (Instituto de Investigaciones y Estudios Sociales e Instituto Brasileño de Acción Democrática, respectivamente).

99 “El Plan de Metas mencionaba cinco sectores básicos de la economía, abarcando varias metas cada uno, hacia los cuales las inversiones públicas y privadas deberían canalizarse. Los sectores que más recursos recibieron fueron energía, transportes e industrias de base, con un total del 93% de los recursos asignados. Este porcentaje demuestra por sí solo que los otros dos sectores incluidos en el plan, alimentación y educación, no merecieron el mismo tratamiento que los primeros. La construcción de Brasilia no integraba ninguno de los cinco sectores” (Silva, Entrada “O plano de metas”, do CPDOC; en <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas>; última consulta 1 de septiembre de 2024).

energía-transportes. Como afirmara Celso Lafer (2002: 62), el presidente “(...) eligió el futuro como punto de referencia para orientar la acción de gobierno” —Benevides habla de una “política de la esperanza”—.

El Plan de Metas se legitimaba también a partir de su fundamentación técnica, otro de los aspectos fundamentales de la actividad de planificación. Se valía de informaciones e informes técnicos elaborados por economistas, administradores y otros especialistas en planificación. El organismo responsable de la ejecución del Plan —el Consejo de Desarrollo— dependía directamente de la Presidencia de la República, y su secretario ejecutivo era el presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE): Roberto Campos —1958-59— entre ellos. Asimismo, el Consejo de Desarrollo accionaba a través de Grupos Ejecutivos, a los que cabía la responsabilidad por la concesión de incentivos al sector privado, para que las metas propuestas fueran alcanzadas. De esa forma, el Consejo terminó produciendo una administración paralela que, si bien por una parte sorteaba las dificultades inherentes a la burocracia estatal, por otro lado, era un elemento que facilitaba la penetración del capital extranjero y del estadounidense en particular.¹⁰⁰

El “éxito” del Plan de Metas y el ascenso de la planificación a partir de entonces también están directamente relacionados a esa independencia de hecho que tenían los planificadores en relación a las estructuras formales de toma de decisiones.¹⁰¹ El resultado general fue, sin dudas, una actualización de la estructura productiva, con una gran aceleración de la industrialización y urbanización, que también se volvieron dependientes y vinculadas al capital norteamericano e internacional, como ha mostrado Dreifuss (1981). La intensificación de las contradicciones entre los

100 Para Ianni, “el uso de ‘grupos ejecutivos’ por parte de JK es análogo a la estructura asociativa creada en los últimos años del Estado Nuevo. En ambos casos, el ejecutivo procuró entrar en contacto directo con el sector empresarial a fin de ‘dinamizarlo’” (1965: 233-234).

101 Este éxito permitió afirmar, por ejemplo, que “(...) Brasil venía pasando, desde la década de 1930, por un proceso de sustitución de importaciones no planeado, y la falta de planificación sería la causa de los constantes desequilibrios en la balanza de pagos” (Silva, Entrada “O plano de metas”, do CPDOC; en <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas>; última consulta 1 de septiembre de 2024). Por lo tanto, existen diferencias entre la planificación de la década de 1930 y la planificación de la década de 1950 que deben ser exploradas y mejor explicadas.

intereses de los grandes capitales multinacionales, dependientes y asociados, por un lado, y la creciente organización y demandas de los trabajadores urbanos y rurales, por el otro, generó la aguda coyuntura de principios de los años sesenta.

El Plan Trienal y la movilización que no fue

La inestabilidad, que fue la marca del segundo gobierno de Vargas y ensombreció a JK hasta que éste evidenció su capacidad de articulación con el gran capital, fue la característica central del gobierno de João Goulart. Los gastos de JK con el Plan de Metas y la construcción de Brasilia legaron un enorme endeudamiento externo y una inflación que no paraba de crecer, junto a un proletariado industrial también creciente, que se organizaba y demanda mejores condiciones de vida.

Habiendo llegado a la Presidencia de la República por la vía de una legislación que permitía la elección de presidente y vicepresidente de listas opuestas, y por la causalidad de la renuncia de Jânio Quadros, Jango acumuló crisis y gobernó bajo el signo de la resistencia a su política económica.¹⁰² Afiliado a una corriente obrera de izquierda — uno de los varios grupos de fuerza que apoyaban al bloque en el poder al comando de Vargas desde 1930 (“populista”)— mantenía vínculos con los trabajadores urbanos y con una perspectiva nacionalista en economía, fuertemente influenciada por el tercermundismo que, desde la Conferencia de Bandung, en 1955, venía ganando fuerza en el plano internacional (Ferreira, 2011).

Jango buscó popularidad y amplió sus bases de gobierno, retomando las prerrogativas del presidencialismo (salió victorioso en el plebiscito del 6 de enero de 1963), agitando un programa de gobierno —el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963–1965— “(...) que llamaba a la unidad para la salvación del país” (*O Globo*, 2 de enero de 1963).

102 Celso Furtado afirmó: “El gobierno Goulart, en rigor, nunca existió (...) Fue muy cuestionado por el sistema de poder en Brasil, ya sea por sectores privados o por los sectores militares. [Goulart] nunca consiguió salir de una situación de transitoriedad. En el comienzo, su esfuerzo fue fundamentalmente para restablecer el poder presidencial, y en seguida, fue absorbido por el problema de la sucesión” (Furtado, 1980; citado en Souza, 2013: 200). Ricupero (2017: 469) sostiene el mismo punto “(...) el gobierno de Jango (...) no puede compararse con un gobierno normal”.

Llegado de Paraíba, se graduó como bachiller en Ciencias Jurídicas y Sociales, en 1944, en la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), y luego de prestar servicio en la Fuerza Expedicionaria Brasileña (FEB) en Italia, hizo un doctorado en economía en la Universidad de París-Sorbonne, concluido en 1948 con una tesis sobre la economía brasileña en el período colonial. Antes de ir a Chile, volvió a Brasil, y trabajó en el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) y en la Fundación Getúlio Vargas.

En Chile, donde tuvo sede la recién creada Comisión Económica para América Latina, organismo de Naciones Unidas (ONU/CEPAL), se convirtió en una de las figuras centrales de la llamada escuela cepalina, junto a Raúl Prebisch, Oswaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares, entre otros. La CEPAL fue un centro de debate sobre los aspectos teóricos e históricos del desarrollo y de la planificación necesaria para superarlo.

De regreso a Brasil, presidió en la década de 1950 el grupo mixto CEPAL-BNDES, que elaboró un estudio sobre la economía brasileña que serviría de base para el Plan de Metas del gobierno de Juscelino Kubitschek. Creó en 1959 —el mismo año en que presentó su clásico “Formación Económica del Brasil”— a pedido del presidente Kubitschek, la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), una referencia en las estrategias del llamado desarrollo regional.

Fuente: Wikipedia https://pt.wikipedia.org/wiki/Celso_Furtado

Al actuar de esta forma tal vez buscara emular el éxito de JK con su Plan de Metas. Pero también estaba ejerciendo un tipo de acción política que combinaba, en la perspectiva de la “planificación”, al menos tres vectores históricos y sociales: las dos tradiciones ya citadas por Robertson (1984: 7–68), a saber, las derivadas de la Rusia post 1917, y la de las políticas de combate a la Depresión de 1930 en EUA; y las formas de planificación y desarrollismo elaboradas en el ámbito de la CEPAL.

La victoria en el plebiscito puede considerarse, como observan diversos analistas, un nuevo comienzo del gobierno de Jango, que decidió aprovechar para cambiar su gabinete, incluyendo la llegada de Almino Afonso como Ministro de Trabajo y Previsión Social. A fin de coordinar las labores del Ministerio Extraordinario de Planificación fue convocado Celso Furtado, un joven y brillante economista que formaba parte de la nueva tecnocracia que se gestaba entre el mundo universitario y la administración pública.

Ha sido necesaria una rápida inmersión en la trayectoria de Furtado para construir la

hipótesis acerca de las contradicciones entre una planificación, difundida particularmente como un elemento de movilización, pero puesta en manos de tecnócratas que, aunque bien intencionados y conocedores de la realidad del país, carecían de forma alguna de articulación efectiva con los movimientos sociales y populares. Tampoco se intentó, hasta donde sabemos, ninguna forma de pedagogía o propaganda de masas en torno de la planificación. Por el contrario, a medida que avanzaba la crisis de deslegitimación del gobierno, Goulart eliminó el Ministerio de Planificación, apartó a Furtado y también al Ministro de Hacienda, San Tiago Dantas, para crear una simbólica oficina de Coordinación de la Planificación Nacional (Furtado, 2011a: 21).

Pronosticando un “proceso de desarrollo sostenido”, con una tasa de crecimiento anual en torno del 7% y una reducción progresiva de la inflación, el Plan Trienal no era “de izquierda”, ni estaba constituido por una serie de “reformas de base” —como afirmaban muchos opositores en la época. Era un plan robusto, que contaba con un profundo diagnóstico de la economía, constituido por cuatro partes. La primera se titulaba “Bases políticas del desarrollo” (Furtado, 1962);¹⁰³ la segunda era “Proyecciones globales y condiciones de estabilidad”, y contenía los tópicos “Proyecciones globales y principales metas sectoriales”, “Condiciones de estabilidad interna” y “Corrección de desequilibrios globales”. La tercera parte se intitulaba “Programa sectorial”, y además de los planes para el desarrollo de las actividades industriales, agrícolas y de abastecimiento, y las inversiones en infraestructura, contenía dos tópicos dedicados, respectivamente, a la “mejora del conocimiento del potencial de recursos naturales” y a las “pre-inversiones para el perfeccionamiento del factor

103 El punto I de esa primera parte hacía un balance de las “Características y tendencias del desarrollo reciente”. El punto II, “El desarrollo planificado”, argumentaba: “La planificación económica puede entenderse como un esfuerzo de coordinación, con vistas a fines preestablecidos, de las principales decisiones que están siendo permanentemente tomadas en un sistema económico. Las decisiones económicas más importantes, desde el punto de vista del desarrollo, se refieren al proceso de formación de capital, que tiene en el ahorro y la inversión su anverso y su reverso (...) Durante mucho tiempo fue una suposición general que la planificación sólo sería posible allí donde las decisiones económicas estuviesen totalmente centralizadas. Esto sería verdad si el comportamiento de los empresarios, en lo que respecta a las inversiones, no obedeciese a ningún patrón. Identificados estos patrones, así como los factores principales que condicionan el comportamiento del empresario-inversor, ya no sería difícil concebir políticas en busca de orientar el proceso de formación de capital en economías de libre empresa (Furtado, 1962: 73).

humano”. Éste último se repartía entre un “Plan nacional de educación” y “Salud”. Finalmente, la última parte del Plan se llamaba “Reformas de base requeridas por el desarrollo”, y describía cuatro tópicos: directrices para la Reforma Administrativa; directrices para la Reforma Bancaria; directrices para la Reforma Fiscal; y directrices para la Reforma Agraria.

El Plan Trienal fue un pedido del presidente de la República hecho en 1962, cuando se creó el Ministerio Extraordinario de Planificación. El cargo preveía que el ministro elaborara un plan del país, para ser presentado al Consejo de Ministros antes del fin de ese año. Durante la ceremonia de asunción, Goulart recordó que el ministro tenía la “responsabilidad de elaborar un plan de desarrollo nacional, un plan de recuperación nacional: un hito en la vida política del país (Furtado, 2011a: 7)

Por lo tanto, dada la coyuntura en la que se insertaba, el Plan Trienal asumió el papel de una pieza fundamental en la propaganda del gobierno, constituyendo una especie de programa estratégico de gobierno. Furtado había estado en la Casa Blanca en 1961, en un encuentro considerado exitoso con el Presidente John Kennedy, donde fue a exponer sobre la buena experiencia de la SUDENE. En diciembre del año siguiente, Robert Kennedy, hermano del presidente norteamericano y entonces Ministro de Justicia, viajó a Brasil a reunirse con Jango. Furtado no participó de la reunión —que sí incluyó al Embajador Lincoln Gordon, como sabemos, directamente implicado en el Golpe de 1964—;¹⁰⁴ él y su Plan Trienal eran motivo de recelo. Los norteamericanos estaban “angustiados”, según Furtado, porque las encuestas indicaban que Goulart iba a ganar el referéndum y retomar los plenos poderes presidenciales, “y querían que el presidente se comprometiera a no caer en manos de la izquierda, del nacionalismo”. Y continúa Furtado: “Había confusión en la mente de los americanos entre nacionalismo, izquierdismo y comunismo. Todo era antiamericanismo. El problema de ellos era identificar antiamericanismo en cualquier política izquierdista o nacionalista” (en Furtado, 2011a: 17).

La tarea encomendada por el Presidente de la República (de “elaborar un plan de desarrollo nacional, un plan de recuperación nacional”) se perfilaba particularmente compleja, porque las contradicciones que sostenían al bloque en el poder (“populista”) ya no permitían la creación de puntos de

104 Las pruebas documentales sobre la participación directa de EE. UU. en la articulación del Golpe de 1964 son ahora conocidas y de fácil acceso. Véanse, por ejemplo, Green y Jones (2009) y Ricupero (2017: 438–439).

convergencia, lo que queda claro en el modo cómo distintos actores y fuerzas políticas reaccionaron al Plan Trienal. Según el relato de Rosa Furtado:

Algunos grupos de empresarios, como los de la FIESP [Federación de Industrias del Estado de São Paulo] y de la CNI [Confederación Nacional de la Industria] mostraban todavía interés en continuar con el Plan, pero las asociaciones comerciales iban contra el “estatismo” de un proyecto elaborado por un ministro “socializante” (...) En enero, cuando el plan iniciaba, Luiz Carlos Prestes, secretario general del Partido Comunista, lo denunciaba como “una tentativa de la burguesía vinculada a los intereses internacionales de aumentar el ritmo de desarrollo y reducir la inflación con el mantenimiento del privilegio del capital imperialista y del sector agro-exportador”. Por el contrario, el gobernador de Guanabara, Carlos Lacerda, bramaba que “el señor Celso Furtado todavía confunde el enriquecimiento del pueblo con el enriquecimiento del Estado y piensa que el gobierno crea riqueza” (Furtado, 2011a: 20).

Las dos primeras Directrices de la Reforma Administrativa del Plan Trienal afirmaban:

La reforma administrativa apunta básicamente a introducir el máximo de racionalidad en la acción del gobierno, tanto con respecto al funcionamiento de sus centros de decisión como en lo que concierne a la actuación de los organismos ejecutivos. Las directrices a adoptar son las siguientes:

La reforma administrativa básicamente busca introducir el máximo de racionalidad en la acción de gobierno, tanto con respecto al funcionamiento de sus centros de decisión como en lo que concierne a la acción de los organismos ejecutivos. Las directivas a ser adoptadas son las siguientes:

a) Separación de las actividades de planificación de las de ejecución, dentro de cada ministerio y en la administración en conjunto. En vistas de dar unidad de acción al gobierno, se creará un sistema de planificación que permitirá que cada organismo principal opere dentro de las líneas directrices de un plan, concebido a nivel del propio organismo, pero integrado a la política general del gobierno. La elaboración de la propuesta presupuestaria se realizará en íntima conexión con el sistema de planificación. **La planificación de obras será plurianual, en el marco de directivas y cuantías que deben pasar por el Congreso.** La ejecución del Plan obedecerá a esquemas analíticos elaborados a nivel de los ministerios y coordinados por el organismo central de planificación, que detallará los esquemas

financieros correspondientes y asegurará la entrega regular de los recursos en función del plan general de ejecución presupuestaria. El organismo central de planificación, que deberá tener categoría ministerial, acompañará la ejecución de todo el Plan.

b) Articulación de todos los organismos regionales de desarrollo, cuyos planes deberán presentarse en conjunto e integrados en el plan general. La acción de los organismos regionales deberá concentrarse en: a. planificación y control de la ejecución de programas de obras de regiones determinadas; b. ejecución de programas de preinversión, procurando el mejor conocimiento de las posibilidades reales de dichas regiones. Los organismos de desarrollo regional deberán estar vinculados al organismo central de planificación (Furtado, 1962: 425; énfasis añadido).

La dictadura cívico-militar realizará todo ese programa, a excepción de la frase que hemos destacado en negrita.

La dictadura cívico-militar y la planificación

Entre las razones del éxito de la dictadura cívico-militar en la toma del poder, encontramos, entre otros elementos, 1) una propaganda muy bien articulada, direccionada y debidamente abastecida de recursos, que cargaba contra la inflación, la carestía y la “desorganización” que tomaba cuenta del país con la extirpación del “comunismo” (Dreifuss, 1981: 2) la incapacidad del gobierno de Jango de garantizar condiciones sociales de legitimidad, basadas fundamentalmente en la movilización popular; 3) la división de las fuerzas de la oposición frente al nuevo régimen. Muchos líderes civiles pensaron que el movimiento golpista contra Jango sería, como los propios militares afirmaban retóricamente, de corto aliento; y que una vez afrontados “(...) los graves y urgentes problemas de los que depende la restauración del orden interno y del prestigio internacional de nuestra Patria” (Acto Institucional N°1), los militares retornarían a los cuarteles y la “democracia” sería restaurada. Lacerda y Kubitschek, potenciales candidatos a la elección presidencial de 1965 — que no aconteció— hicieron cálculos de ese orden, pero son apenas las expresiones nacionales más visibles de un recurrente oportunismo.

Los nuevos gobernantes se atribuían una función “restauradora” de las instituciones y de la democracia, que estarían siendo destruidas por la infiltración “purulenta” del “bolsón comunista”. Al mismo tiempo,

procuraron mantener un aura de continuidad para todo aquello que consideraban correcto y adecuado. Era el caso de la “planificación”, siempre que estuviese destituida de sus componentes “subversivos”. Roberto Campos (1994) cuenta sobre la invitación que Castelo Branco le hizo para ser ministro de Planificación del siguiente modo:¹⁰⁵

Lo he llamado, señor Embajador, porque la Ley Delegada N° 2 me faculta a la designación de dos ministros extraordinarios. Pretendo persuadir al general Cordeiro de Faria para que acepte la responsabilidad de la coordinación de los asuntos regionales, particularmente, del Nordeste. Será, por así decirlo, mi “ministro de catástrofes”. Para el otro lugar imaginaba solicitar su cooperación, para retomar los trabajos de Planificación, interrumpidos en la última fase de la gestión Goulart” (Campos, 1994: 559-560).

Las invocaciones por “orden” y “restauración” estaban, de esta suerte, en el centro de la propaganda de la Dictadura, que pregonaba la capacidad técnica y estratégica que tendría el nuevo régimen para “organizar” el país y encauzar en sus debidos rumbos, tarea para la que la planificación sería central. El convite a Roberto Campos es coherente con dichos propósitos, toda vez que este era uno de los más acabados ejemplares de una cierta tecnocracia gestada en Brasil especialmente a partir de las décadas de 1940 y 1950, en el marco de la “planificación del desarrollo” y que transitaba con soltura entre organismos de la administración pública y de la esfera privada, nacional e internacional.

Campos era, así, la persona correcta en el momento correcto y en el lugar adecuado. Tenía conexiones tanto con el gran empresariado nacional e internacional (y norteamericano, en primer lugar) como con los militares, además de tener experiencia y formación como economista, embajador y administrador. No es exagerado conjeturar que su elevado capital cultural permitió abrir puertas entre la tecnocracia que rodeaba a los militares a la espera de una oportunidad, desprovista, por lo general, de tales refinamientos.

105 El tópico sobre la dictadura cívico-militar y la planificación se apoyó en las discusiones y formulaciones relativas al Capítulo IV (“El ‘mito de origen’ en contexto - Continuidades e innovaciones institucionales”) del libro “Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas: etnografía de una institución” (Teixeira & Castillo, 2020: 227-272). Agradezco a los colegas Andrea Lobo y Bruno Titorelli por la colaboración en la investigación, in totum, y especialmente a Carla Teixeira, que fue la responsable de la coordinación general de la investigación y también de la elaboración final del capítulo referido.

Él fue uno de los grandes responsables de la importancia que asumió la planificación para la Dictadura, y fue también un formulador.¹⁰⁶

Roberto Campos inicia su trayectoria en el Itamaraty, donde ingresó de joven, por concurso (1939), y durante muchos años concilió la carrera diplomática en el exterior con su formación en economía: graduación en la Universidad George Washington, y posgrado en la Universidad de Columbia. Participó de la Conferencia de Bretton Woods, donde se crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y las negociaciones que resultaron en la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico/CMBEU (1950), de la cual fue consejero técnico. Al año siguiente integró la asesoría económica de Vargas, habiendo participado en la elaboración del anteproyecto gubernamental para la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) en 1952, del que formó parte de su primer cuerpo de directores, llegando a ser su presidente en 1958. En este recorrido, articuló el convenio BNDE/CEPAL (Comisión Económica Para América Latina), contribuyó con el Plan de Metas de JK, integró el Instituto Superior de Estudios Brasileños / ISEB, desde su creación en 1955, y mantuvo una gran proximidad con la Escuela Superior de Guerra/ESG, en la que fue profesor. Formó parte de la dirección de la Asociación Nacional de Programación Económica y Social/ANPES, fundada hacia el final del gobierno de Goulart, junto a Mário Henrique Simonsen.

La dictadura no sólo estructuró un Ministerio de Planificación y Coordinación Económica, sino que creó una serie de organismos dedicados a la “planificación del desarrollo”—uno de los más prolíficos fue el Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas/IPEA, creado en 1965—¹⁰⁷ y en 1972, un Sistema Federal de Planificación (SFP).

Se trataba de construir un sistema de planificación en el cual la “técnica” (entendida como capacidad de ejecución) se desvinculase de la “política” (entendida como un elemento que dificulta las decisiones técnicas, demorándolas o sometiéndolas a la “corrupción”), a través de un proceso profesional y técnico de implementación sin injerencias de la clase política (partidos políticos, organizaciones sindicales, movimiento estudiantil y otros movimientos sociales). Se apelaba a la racionalidad jerárquica, con controles centrales de implementación (para un ejemplo de organigrama propuesto por un investigador, véase el Anexo 1).

106 Su papel requiere un trabajo de investigación más detallado. Una búsqueda rápida parece señalar una pequeña producción crítica, altamente polarizada, en función de apreciaciones político-ideológicas particulares.

107 Para el IPEA, véase el texto ya citado de Teixeira & Castilho (2020).

Al mismo tiempo que la estructura iba siendo montada, el nuevo régimen creó una serie de cuerpos colegiados de ministros y demás miembros de organismos económicos, tanto de cúpula como de estructuras organizacionales *sui generis*. Algunos de los principales consejos de ese período son el Consejo Monetario Nacional (CMN), el Consejo de Desarrollo Industrial (CDI) y el Consejo Interministerial de Precios (CIP). Incluso sin tener una vinculación ejecutiva con el Ministerio de Planificación, en estos cuerpos colegiados “(...) se coordinará la toma de decisiones de corto y largo plazo” (Monteiro y Cunha, 1973: 1050-1053).

La descripción que hacen Monteiro y Cunha del SNP demuestra que la dictadura buscaba continuidad para las propuestas de planificación del gobierno anterior; pero pareciera que “planificar” es una especie de trabajo de Sísifo, rodando las piedras de los intereses particulares por una ladera donde son atendidos los designios últimos de dichos intereses, y no de entidad divina alguna.

(...) el Organismo Central de Planificación (OCP) es la Secretaría General del Ministerio de Planificación; en el segundo nivel (“sectorial”) las Secretarías Generales de los demás Ministerios; en un tercer nivel (“seccional”) están los sectores relevantes de la administración indirecta. El SPF es una creación de la Reforma Administrativa (1967), de modo que sus objetivos son esencialmente administrativos y presupuestarios, más que de coordinación económica *stricto sensu*. (...) Sin embargo, en su concepción administrativa, el SPF parece descentrado de la real toma de decisiones de política. El OCP —en este caso, la Secretaría General del Ministerio de Planificación— no tiene la posición que corresponde en la jerarquía de dicha organización (Monteiro & Cunha, 1973: 1063).

Al proponer medidas contra la inflación y buscar el desarrollo económico achicando el déficit público, el Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG, 1965-1966) no era muy diferente del Plan Trienal. El PAEG pudo tener éxito por cuenta de las nuevas condiciones políticas que se presentaban, como por cuenta de la nueva fórmula de reajuste salarial, que aprovechó el achatamiento en gran escala, garantizando aliento para la inversión. Por otra parte, Reis Velloso —el primer presidente del recién creado Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA)— afirmaba que el PAEG había sido “un avance”, toda vez que “propuso

una conciliación entre crecimiento y estabilidad de precios, desarrollismo *soft*” (D’Araújo, de Farias & Hippolito, 2005: 22-23).

La elaboración y ejecución del PAEG fue un primer desafío para la planificación que se estaba estructurando en ese momento. Además de la estructura del Ministerio de Planificación y Coordinación Económica, también se involucraron el IPEA y los Grupos Sectoriales (en cada Ministerio), que estaban todavía en proceso de institucionalización (Velloso, 2004: 84). Será recién con la publicación del Decreto-Ley N° 200, del 25 de febrero de 1967, que la Dictadura cristalizaría dicha estructura.

Esfuerzo de síntesis: planificación y planificaciones en Brasil

La planificación, y particularmente la planificación del desarrollo, parecen sentar las bases para su invocación y adhesión a proyectos políticos basados en dos vectores centrales en el mundo contemporáneo: la razón y la imaginación.¹⁰⁸ Una respuesta posible a la observación de Robertson (“¿Por qué prácticamente todos los países del mundo tuvieron un plan de desarrollo nacional en el siglo XX?”) sería, entonces, el surgimiento de una nueva dimensión, específica de los regímenes de poder que, desde entonces valiéndose de la promesa como un vínculo moral entre el presente y el futuro, crea formas específicas de sociabilidad. Éstas, por su parte, configuran nuevos espacios para la construcción de las coaliciones que se valen de la “planificación” en sus regímenes de dominación.

Esta dimensión imaginativa y temporal siempre estuvo bastante presente en la política de Brasil, especialmente a partir del siglo XX, tan pródigo en la construcción de liderazgos carismáticos y que apelan al futuro como promesa. La dictadura militar se valió tanto del pasado como del futuro en su proceso de legitimación. El pasado apareció, como hemos mostrado, en el carácter de “restauración del orden” a través del combate al “purulento comunismo”, que contaminaría no sólo a la sociedad, sino también al propio gobierno. El futuro aparece como un momento glorioso porque está siendo planificado, y está siéndolo por

108 Para el papel central de la imaginación como práctica social en el mundo contemporáneo, véase Appadurai (1996: 5-8; 27-47).

técnicos de extrema competencia, apartados de las tentaciones de tener criterio “político” alguno.

Los regímenes de poder que ponen en la planificación y en su promesa una dimensión central, tienen, por lo tanto, mucho en común, aunque sus raíces ideológicas y perspectivas sean distintas. El recorte temporal propuesto en el análisis tuvo como intención explorar al máximo las aproximaciones y los distanciamientos, de modo de buscar algunas ventajas analíticas.

Ambos gobiernos se valieron de la idea de la planificación como un elemento importante en sus proyectos de legitimación. Los dos ministros de planificación del período —Furtado y Campos— eran tecnócratas altamente capacitados en sus desempeños. Ambos tuvieron experiencias administrativas junto al mismo bloque en el poder (“populista”), pero acabaron asumiendo posiciones políticas diversas, en la medida en que se agravaban las tensiones en dicho bloque, a partir de la segunda mitad de la década de 1950.

Parece prudente no exagerar las diferencias entre ambos gobiernos en lo que respecta a la planificación. Es claro que el de Goulart era un gobierno de izquierda, que se identificaba con el tercermundismo en voga, flirteando con la socialdemocracia. El Plan Trienal, así como todo el tratamiento dado a la planificación en el corto período del gobierno de Goulart, por otro lado, nada se aproximaba al socialismo. Antes, proponía una gestión responsable del capitalismo, apostando al elemento “nacional” como propulsor. Carecía de propuestas de inclusión, de consejos o sindicatos de trabajadores como instancias de decisión, o al menos de consulta. El Plan Trienal y la planificación no fueron utilizados como elementos de movilización, lo que sería de esperar si fuesen efectivamente “estratégicos”.¹⁰⁹

La dictadura se valió de la planificación como un elemento para garantizar que los mejores esfuerzos “técnicos” se estaban haciendo para

109 A los efectos futuros de la investigación de la “planificación del desarrollo”, es importante problematizar esa afirmación. ¿Cuáles son sus fundamentos empíricos más allá de la retirada del plan y del desmontaje del Ministerio de Planificación? Rosa Furtado afirma que a partir del momento en que se le encargó la elaboración del Plan Trienal, Furtado quedó “como imbuido de una misión; (...) hizo decenas de viajes y conferencias para explicar el plan y persuadir a los oponentes de su necesidad para el desarrollo del país” (Furtado, 2011a: 15).

el “desarrollo” del país. Desvinculada de la política, la planificación se volvió un elemento desmovilizador.

Referencias bibliográficas

- ABRAM, Simone & WESZKALNYS, Gisa (eds.). 2013. *Elusive promises: Planning in the contemporary world*. New York/Oxford: Berghahn Books.
- APPADURAI, Arjun. 1996. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- BENEVIDES, Maria V.M. 1979. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. 2000. “Cinquenta anos de pensamento na CEPAL - uma resenha”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. pp. 13-65. Rio de Janeiro: Record.
- CAMPOS, Roberto. 1994. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- D’ARAUJO, Maria Celina, Ignez Cordeiro DE FARIAS y Lucia HIPPOLITO (orgs.). 2005. *Ipea – 40 anos apontando caminhos. Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Ed.FGV/ Ipea.
- DREIFUSS, René. 1981. *1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- FERREIRA, Jorge. 2011. *Jango – uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FICO, Carlos. 2000. “O Brasil no contexto da Guerra Fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento”. In: MOTA, C.G. (Org.) *Viagem incompleta (1500-2000): a experiência brasileira*. pp. 164-182. (Vol. 2: A Grande transação). São Paulo: Senac.
- FIORI, José L. 2001. “A propósito de uma ‘construção interrompida’”. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.) *Celso Furtado e o Brasil*. pp. 33-58. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- FURTADO, Celso. 1962. “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965”. In: FURTADO, Rosa (dir.). 2011. *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. pp. 35-440. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- FURTADO, Celso. 1980. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 20/01/1980.
- FURTADO, Celso. 2000 [1959] *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense/Publifolha.

- FURTADO, Rosa (dir.). 2011. *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- FURTADO, Rosa. 2011a. “A história de um plano” In: _____ (dir.). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. pp.07-22. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- GREEN, James N. & JONES, Abigail. 2009. “Reinventando a história: Lincoln Gordon e as suas múltiplas versões de 1964”. *Rev. Bras. Hist.*, São Paulo , vol. 29, nº 57, pp. 67-89. Disp. en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882009000100003&lng=en&nrm=iso. consultado el 06/10/2020.
- IANNI, Octavio. 1965. *Estado e capitalismo – estrutura social e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LAFER, Celso. 2002 [1970] *JK e o Programa de Metas (1956-1961) – processo de planejamento e sistema político no Brasil*. São Paulo: FGV.
- LIRA NETO, J. 2012. *Getúlio (1882-1930) – dos anos de formação à conquista do poder*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LIRA NETO, J. 2013. *Getúlio (1930-1945) – do governo provisório à ditadura do Estado Novo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LIRA NETO, J. 2014. *Getúlio (1945-1954) – da volta pela consagração popular ao suicídio*. São Paulo: Companhia das Letras.
- MONTEIRO, Jorge & CUNHA, Luiz. 1974. “Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). IPEA”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Vol. 4, nº 01. pp. 1-24.
- MONTEIRO, Jorge & CUNHA, Luiz. 1973. “A organização do planejamento econômico: o caso Brasileiro. IPEA”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, vol. 3, nº 04., pp. 1045-1064.
- OLIVEIRA, Irene. 2003. *Missão Cooke: Estado Novo e a implantação da CSN*. Rio de Janeiro: E-papers.
- RAUCHWAY, Eric. 2008. *The great depression & the new deal – a very short introduction*. New York: Oxford University Press.
- REIS VELLOSO, 2004. *Tempos modernos – memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RIBEIRO, Thiago. 2012. *Das missões à Comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da ‘Missão Abbink’ (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Disertación de Maestría, Departamento de Historia, Universidad Federal Fluminense. Disp. en: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1643.pdf>. Consultado el 08/07/2020.

- RICUPERO, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal Editores.
- ROBERTSON, A.F. 1984. *People and the State: An Anthropology of Planned Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SILVA, Sueli Braga da. 50 anos em 5: o Plano de Metas. Verbete CPDOC/FGV. Disponível em <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas>. Acesso em 12/05/2023.
- SKIDMORE, Thomas. 1982. *De Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930/1964*. São Paulo: Paz e Terra.
- SOHN-RETHEL, Alfred. 1987 *The economy and class structure of german fascism*. Exeter: A. Wheaton & Co.
- SOUZA, Fabiano Farias de. 2013. “Conjuntura política e econômica no Brasil (1950-1964): terreno fértil para o golpe de 1964”. *Revista História e Cultura, Franca-SP*, 2 (1): 189-204.
- TEIXEIRA, Carla & CASTILHO, Sérgio. 2020. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: etnografia de uma instituição – entre pessoas e processos*. Brasília: ABA/AFIPEA.

Turismo y desterritorialización en el Impenetrable chaqueño (Argentina)

*Cecilia Quevedo*¹¹⁰

*Carolina Soler*¹¹¹

*Mariana Giordano*¹¹²

DOI: 10.48073/978656128079.0006

Introducción

El Impenetrable es una microregión histórica, geográfica-climatológica, administrativa y socio étnica particular, inserta en la macrorregión del Gran Chaco sudamericano. Desde el punto de vista geográfico, forma parte de una planicie del Chaco seco-leñoso en vinculación con el Chaco húmedo, caracterizada por una cobertura vegetal densa, cerrada, con muchas especies de arbustos espinosos y un clima cálido subtropical con estación seca. Desde el punto de vista administrativo, el Impenetrable se corresponde con los Departamentos General Güemes y Almirante Brown, en un área ubicada en la provincia argentina de Chaco. Presenta a la localidad de Juan José Castelli como la “puerta al Impenetrable” y a Nueva Pompeya —misión franciscana creada en el año 1900— como la localidad más antigua de la zona. Este espacio está poblado especialmente por poblaciones indígenas qom y wichí (Braunstein, 1983; 2010), población criolla y escasa población inmigrante europea (Beck, 2001).

La construcción histórica del Impenetrable enlaza estos elementos fitogeográficos y sociales con una dinámica de ocupación espacial del

110 Instituto de Estudios en Comunicación, Expresión y Tecnologías, CONICET-UNC, Argentina.

111 Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-UNNE, Argentina.

112 Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-UNNE, Argentina.

Chaco, a partir de las campañas militares realizadas por el Estado argentino a fines del siglo XIX y principios del XX, que forzó el desplazamiento de grupos indígenas ubicados en áreas centrales de la región hacia zonas periféricas, entre ellas, el Impenetrable. A lo largo del siglo XX y el siglo XXI, se fue consolidando un perfil de la microrregión a partir de los distintos avances de la explotación forestal, ganadera y agrícola. En los últimos veinte años, se acentuó una explotación indiscriminada, que profundizó los procesos de deforestación, junto al avance del agronegocio y la explotación turística del Impenetrable.¹¹³

Nos interesa aquí analizar la forma cómo, desde las planificaciones turísticas y desde distintos actores y organismos, se generan discursos e imágenes contemporáneas en el proceso de turistificación/desterritorialización del Impenetrable. En un primer momento, nos focalizamos en las planificaciones estatales, para indagar sobre la puesta en marcha de políticas turísticas, sus etapas institucionales, así como las singularidades en la producción de la marca “Chaco, el secreto de Argentina” y del destino turístico “Impenetrable”. En un segundo momento, señalamos el rol de las diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) como actores centrales en la producción de sentidos heterogéneos, dentro de los procesos de turistificación y patrimonialización del monte chaqueño; y, en un tercer movimiento, abordamos la producción de circuitos turísticos como materialización de estrategias de desterritorialización en las planificaciones estatales, proyectos de las ONG y otros actores involucrados, locales y transnacionales.

En efecto, este capítulo desarrolla tres dimensiones interrelacionadas: a) las estrategias argumentativas de las políticas públicas tendientes a visibilizar un nuevo destino turístico obturando, al mismo tiempo, conflictividades como la propiedad/uso de la tierra; b) la presencia de diferentes ONG, fundaciones y actores transnacionales en la región, promoviendo indicadores de desarrollo, turismo o sustentabilidad ambiental a nivel local, regional e internacional; y c) la generación de

113 El oeste de la provincia de Chaco protagoniza algunos de los procesos de expansión de la frontera agrícola más pronunciados. Según el estudio de Heredia (2017), entre las regiones de mayor volumen de siembra de soja en la provincia se encuentra el Departamento Almirante Brown (11,99%), que ocupa el segundo lugar luego del Departamento 12 de octubre (18,26%). En tercer lugar se posiciona el Departamento Chacabuco (9,74%).

circuitos turísticos, en particular, los organizados en torno a la idea de “rutas escénicas”, como oferta de “paquetes de experiencia”, a partir de sentidos culturales y espaciales sobre el Impenetrable. Desde esta tríada, el trabajo aborda imágenes y discursos que emergen de planificaciones estatales y normativas provinciales, de ONG y de la prensa, sobre la turistificación y patrimonialización del Impenetrable en el entramado de una avanzada capitalista sobre la región.

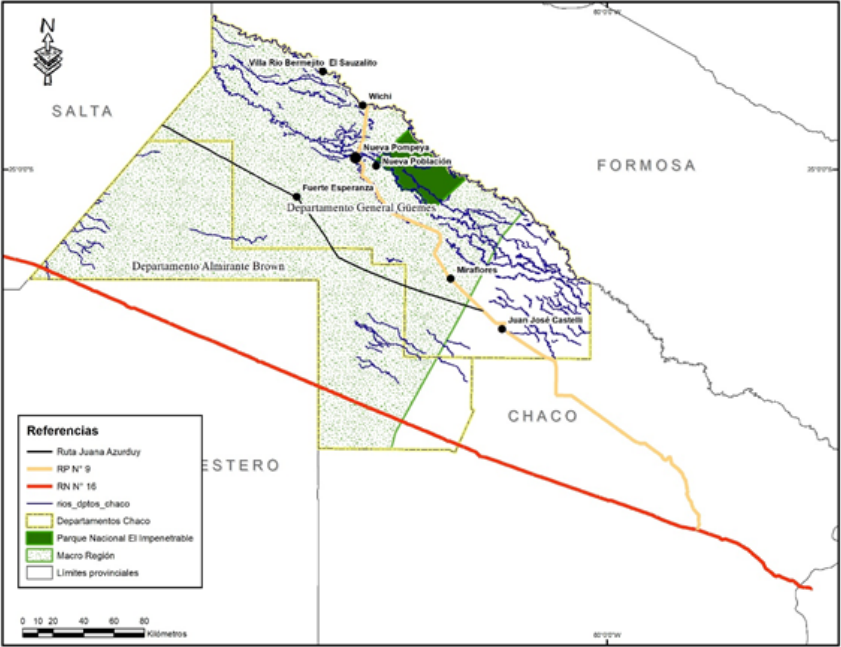


Imagen 1. Región del Impenetrable en la provincia de Chaco (elab. Cristian da Silva)

El capítulo sostiene como hipótesis que el actual crecimiento del turismo en la provincia del Chaco converge con procesos de transnacionalización (Lacarrière, 2009), que están asociados a dos situaciones: por una parte, la conformación de cierto espacio de flujos turísticos vinculados a la globalización, donde la idea de *circuito turístico* es su expresión más cabal; por otra, la producción de imaginarios y representaciones sociales basadas en las nociones como *cultura*, *diferencia cultural*, *autenticidad*, *biodiversidad*, *desarrollo local/regional* y *diversidad cultural*. Así, la región se transforma frente a los imperativos económicos

sostenidos en procesos de mercantilización de la cultura, donde la etnicidad (Comaroff & Comaroff, 2011) se convierte tanto en un recurso (Yúdice, 2008) para los grupos sociales como en un objeto de promoción estatal (Gómez, 2013).

Capitalismo, turismo y desterritorialización/ reterritorialización

Existen diferentes abordajes sobre la experiencia en el capitalismo contemporáneo y los pueblos indígenas como subjetividades (im) productivas en relación al corrimiento constante de la frontera agropecuaria en el país y, en particular, en la región objeto de este trabajo (Gordillo, 2018; Iñigo Carrera & Iñigo Carrera, 2017). En este marco, las actividades turísticas vinculadas a pueblos indígenas son impulsadas dentro de nuevos esquemas productivos para incorporar a éstos en los circuitos del capitalismo turístico. De allí que el campo del turismo en el Norte Argentino¹¹⁴ constituya un escenario en el cual participan, de manera desigual, los Estados provinciales, las propias comunidades locales y otros agentes institucionales externos.

Estas transformaciones productivas y socioeconómicas, que promueven la mercantilización de las prácticas sociales y la vertiginosa generación de nuevos destinos turísticos, afectan profundamente las identidades culturales y sus entornos. Los procesos, recientes y contradictorios, que atraviesan la explotación de la diversidad cultural

114 Los abordajes académicos sobre la construcción de identidades mercantilizadas en Argentina postulan, como caso paradigmático y como uno de los procesos más recientes, la patrimonialización de la Quebrada de Humahuaca en la provincia de Jujuy (Noroeste argentino) hacia el año 2003. Dentro de los procedimientos y protocolos de patrimonialización internacional enmarcados en la UNESCO, es la primera declaración para el país que tiene en cuenta “las comunidades originarias y sus culturas”, a pesar de promocionar “un itinerario cultural de 10.000 años”. En efecto, las consecuencias del turismo en las localidades quebradeñas ha manifestado una diversidad de conflictos y expresiones de desposesión de los habitantes preexistentes (Bidaseca, 2007; Mancini, 2019). También se destacan aquellas investigaciones recientes en la Triple frontera sobre las pertenencias mbyá guaraní y la explotación turística internacional (Cantore & Boffelli, 2017). Deplorando formas desiguales de participación, los análisis exploran las propias estrategias de las comunidades indígenas, ofreciendo su etnicidad y la selección de aspectos de su identidad para los intercambios.

hacen que el turismo resignifique el lugar histórico de los pueblos indígenas, como otros internos (Briones, 2005), ahora valorados en esa actividad productiva. El turismo emerge como una lógica de producción que va despojando a los sujetos de diferentes dimensiones de la esfera identitaria y material, convirtiendo lo que es experiencia de vida en prácticas descontextualizadas susceptibles de ser vendidas/compradas como “vivencia turística”.

Asimismo, la incorporación de extensas porciones territoriales al circuito turístico nos obliga a considerar la desterritorialización que ello implica. Entendemos al territorio como una construcción social mediada por relaciones de poder, materiales y simbólicas, que se dan en un espacio y en un tiempo, y que construyen identidades territoriales atribuidas por los grupos sociales. Haesbaert plantea que:

El territorio envuelve (...) una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de ‘control simbólico’ sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta de carácter político disciplinar: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos (Haesbaert, 2004: 93-94; traducción propia).

A la vez, este autor analiza el proceso de ruptura de esa construcción material, simbólica, y por lo tanto, de las relaciones sociales implicadas y los sistemas de acciones: la desterritorialización. Para ello, atiende a la trama relacional de tres esferas: la política, por la fragilidad de las fronteras, en especial, las estatales; la económica, asociada a la creciente movilidad del capital, de las empresas y del trabajo en un mundo cada vez más globalizado; y la cultural, relacionada a la hibridación cultural que obtura el reconocimiento de identidades claramente definidas o que, incluso, impide situar un espacio de referencia para la construcción de identidades (Haesbaert, 2011). Advierte, asimismo, que la “desterritorialización nunca puede disociarse de la reterritorialización” (Haesbaert, 2013: 13). Estos procesos resultan significativos en el análisis de la turistificación del Impenetrable en forma coetánea al avance de la frontera agrícola sobre la región y a la creciente deforestación que ello supone. Los comportamientos espaciales, las nuevas relaciones sociales

que los intercambios turísticos suponen, los nuevos actores que operan en este entramado, producen una ruptura de la percepción externa — pero también interna— sobre el territorio, abriendo el camino a nuevas lógicas de apropiación material y simbólica, a nuevas percepciones y agenciamientos, a otras identidades territoriales: en otras palabras, a una nueva territorialización o, en términos de Haesbaert (2013), a una reterritorialización.

En los intercambios turísticos, en particular, las expectativas externas de mercantilización de las identidades étnicas operan desde los requerimientos de producción de realidades hiperlocales o supralocales, desde las cuales el turismo afecta particularmente a grupos sociales que habitan territorios reconocidos como atractivos exóticos. En la misma línea, Lacarrieu (2008) sostiene que referir al vínculo entre el turismo y la política plantea siempre una relación ambigua, aportando la noción de *territorialidades de conflicto* para alumbrar aquellos escenarios sociales donde las planificaciones turísticas, vistas como escenarios de armonía, dejan afuera a gran parte de la ciudadanía.

Planificaciones estatales contemporáneas y pueblos indígenas chaqueños

Primero como territorio nacional y, desde mediados del siglo XX, como provincia de Chaco, esta región ha sido considerada, históricamente en el contexto argentino, como un espacio periférico y de frontera. En el circuito económico nacional fue proveedora de materias primas provenientes de la explotación forestal y, posteriormente, del cultivo algodónero. En términos turísticos, durante mucho tiempo, fue relegada de las planificaciones turísticas regionales e invisibilizada en los corredores tradicionales nacionales: basta con observar mapas o guías turísticas, nacionales o internacionales, de hace más de veinte años, en los que el norte argentino marcaba, como lugares de atracción turística, a las Cataratas del Iguazú y las ruinas jesuíticas, el turismo de pesca en Corrientes; y desde allí los recorridos se desplazaban hacia el noroeste (Salta y Jujuy), quedando un espacio “vacío” del territorio nacional, sin oferta turística.

En Argentina, el fomento de la actividad turística gira en torno a la sanción, en 2004, de la Ley 25.997 o Ley Nacional de Turismo, en el marco de la aplicación de políticas de bienestar y la expansión de las formas de consumo.¹¹⁵ Desde 2007, el gobierno del Chaco se sumó al impulso de promoción turística, definiendo progresivamente la imagen turística o “marca provincia” a explotar. En estas redefiniciones de la orientación de la política turística provincial, la ciudad de Resistencia (capital de la provincia) fue presentada como la puerta de entrada a ciertos lugares dentro de los atractivos del territorio provincial, entre ellos, el Impenetrable. La capital provincial creó así su especialización en la oferta turística nacional como “Ciudad de las esculturas”¹¹⁶ apropiándose del perfil artístico que se había comenzado a construir desde la década de 1960 desde algunos círculos culturales urbanos (Gutiérrez Viñuales & Giordano, 1992; Giordano, 2007; Sudar Klappenbach, 2019).

Al igual que en otras regiones provinciales del norte argentino, desde el área de turismo de la gestión provincial se buscó posicionar “lo étnico” como producto turístico, a partir de dos mecanismos: por un lado, la recategorización de las artesanías indígenas como patrimonio localizado; y, por el otro, la revalorización de los pueblos indígenas como “patrimonio cultural viviente” (Torres Fernández, 2012: 91). En este marco, el territorio del Impenetrable, al noroeste provincial, fue seleccionado por sus características naturales de monte nativo,¹¹⁷ que ofrecen el marco ideal para atraer a las redes locales y extralocales interesadas en un turismo de naturaleza, turismo rural o de aventura; y a su vez, fue propuesto como un espacio singular de localización de grupos indígenas. Con el tiempo, la oferta del Impenetrable irá adquiriendo mayor complejidad, en su articulación a imaginarios coloniales e históricos que caracterizan la dominación estatal sobre la región.

115 Esta ley nacional, promulgada en 2005, en su Artículo 1º declara de “interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado”.

116 Desde la Fundación Urunday y el Municipio de la capital vienen trabajando en la búsqueda del reconocimiento de la UNESCO de Resistencia como Patrimonio de la Humanidad.

117 El término “monte” hace referencia a los bosques secos del Gran Chaco, caracterizados por su vegetación xerófila: cactus, bromeliáceas, quebrachos colorados, yuchanes y palmares, entre otras plantas.

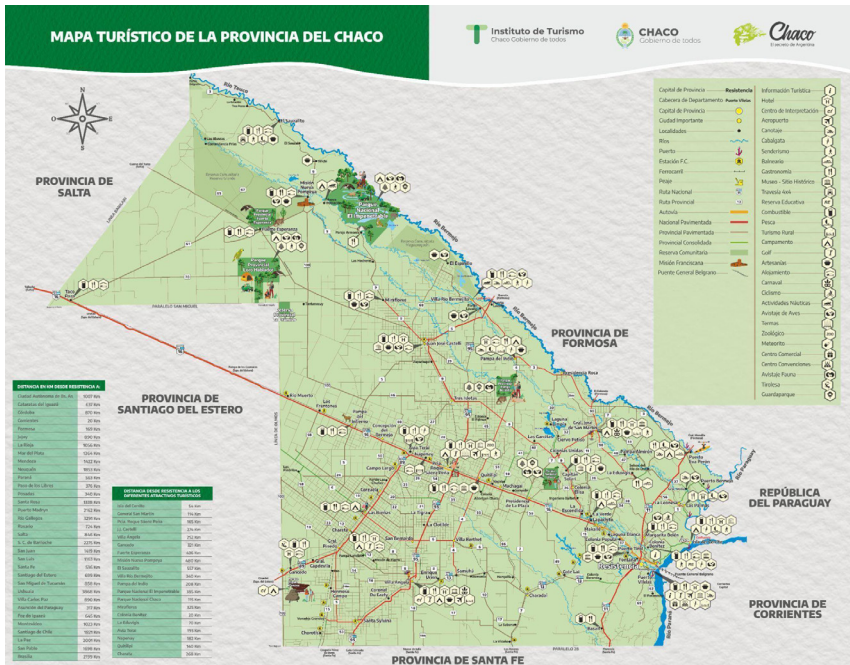


Imagen 2. Mapa turístico del Chaco. Fuente: Instituto de Turismo de la Provincia del Chaco

Reconocemos dos etapas en la reglamentación del régimen de promoción de la actividad turística asociado al Impenetrable: situamos la primera entre el 2007 y 2013, cuando se desarrolló inicialmente la identidad turística regional con distintas políticas públicas. Algunas de las regulaciones en materia turística incluyeron la reconversión de la Subsecretaría en Instituto de Turismo, con la consecuente autonomía administrativa (Ley provincial N° 6.638); la inclusión de museos provinciales y locales en circuitos turísticos; la puesta en funcionamiento del “Resistencia City Tour”; la creación de Chaco Explora 2015 - Plan Estratégico de Turismo Sustentable 2015; la marca *Chaco. El secreto de Argentina*; los distintos soportes 2.0 para difusión; las frecuentes presentaciones en ferias y congresos sobre turismo; entre otras acciones.

A partir de la Ley Provincial N° 6.638/2010 Chaco Explora 2015 - Plan Estratégico de Turismo Sustentable 2015 y en torno al eslogan “Chaco. El secreto de Argentina”, se estructuró la imagen turística de la provincia, estipulando el desarrollo de la industria turística provincial

en el largo plazo.¹¹⁸ En esta ley provincial, el Impenetrable se presenta discursivamente de tres maneras: como “marca mítica” (Art. 2), como un “espacio natural de referencia ecoturística internacional respetuosa del medio ambiente y de las culturas originarias, con servicios turísticos de calidad” (Artículo 10), y finalmente como ámbito geográfico-administrativo localizado en las siguientes localidades: “1) Juan José Castelli; 2) Villa Río Bermejito; 3) Miraflores; 4) El Sauzalito; 5) Misión Nueva Pompeya; 6) Fuerte Esperanza; 7) Taco Pozo; y 8) Tres Isletas” (Artículo 11).

En esa primera etapa, el Instituto de Turismo enfatizó una representación del Impenetrable como zona “cósmica” e hiperreal. La política comunicacional “Chaco, el Secreto de Argentina” se organizó a partir del uso de lo autóctono ligado al turismo étnico (Torres Fernández, 2012; Gómez, 2013), en el contexto de una naturaleza salvaje, que se iría consolidando comercialmente con el tiempo. Además, en este período comenzaba el proceso de expropiación de la estancia La Fidelidad, *a posteriori* de la muerte —en 2011— de su propietario, Manuel Roseo. La parte de la estancia ubicada en la Provincia de Chaco sería transformada en el Parque Nacional El Impenetrable (PNEI).¹¹⁹

Podemos identificar una segunda etapa a partir de 2014, cuando se avanzó en la institucionalización de algunas figuras de promoción turística y las regulaciones provinciales obtuvieron reconocimientos institucionales.¹²⁰ Desde entonces, advertimos distintos dispositivos público-privados,

118 La Ley N° 6.638 menciona en su “Art. 2: Definición de la Visión al 2015. Entiéndase como imagen turística para la Provincia del Chaco la siguiente conceptualización: La Provincia del Chaco será un destino turístico de referencia regional, bajo un modelo de desarrollo que respete su diversidad e implemente actuaciones de promoción coherentes e innovadoras, líder en pesca deportiva, turismo rural y científico, se destaca una gastronomía autóctona y de calidad. El Impenetrable como marca mítica será referente internacional en turismo de naturaleza y turismo comunitario. Resistencia como capital de importancia estratégica, capital cultural, deportiva y financiera del litoral; capital nacional de las esculturas y referente regional en turismo de reuniones”.

119 La estancia La Fidelidad, con una extensión de cerca de 259.000 hectáreas, abarcaba porciones territoriales de las provincias de Formosa y Chaco. Finalmente, 128.000 hectáreas fueron expropiadas a la estancia para convertirlas en Parque Nacional.

120 En 2015, el Instituto de Turismo de Chaco obtuvo el Premio Nacional a la Calidad, otorgado por la Jefatura de Gabinete de la Nación, por sus logros en cuanto al desarrollo turístico.

así como actores sociales y empresariales que visibilizaron la necesidad de avanzar sobre la patrimonialización del monte chaqueño, a través de la creación de un Parque Nacional. En este sentido, la planificación nacional y provincial le otorgaron gran potencialidad económica vinculada al ecoturismo y al monte nativo: la gestión desde la Administración de Parques Nacionales, involucrada en la creación del Parque Nacional El Impenetrable en el 2017; y el denominado Master Plan El Impenetrable en 2016, en su faz provincial. La acción coordinada de estos estamentos estatales, entre sí y con ONG de presencia internacional, constituyen un mapa de actores de relevancia en una tercera avanzada histórica sobre el Impenetrable (Quevedo y Giordano, 2020), configurando “un producto turístico sólido y competitivo [que] se apoya en un símbolo que lo comunique, que lo identifique y que reúna los atributos del destino” (Obiol Menero, 2002:86).

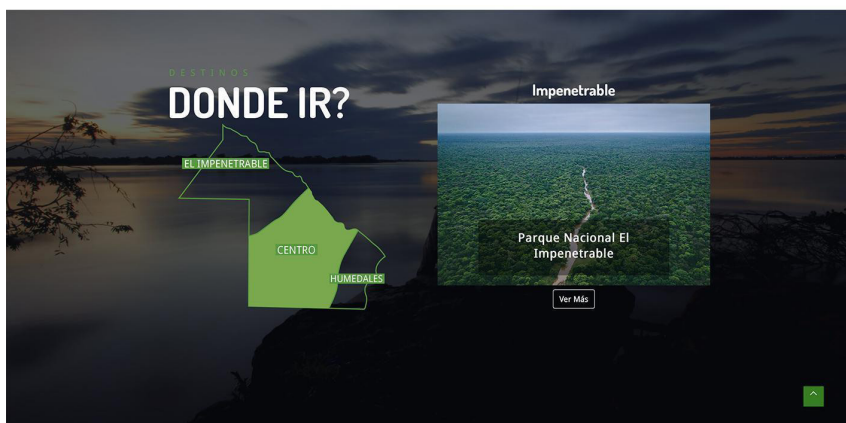


Imagen 3. Oferta turística en el Impenetrable. Fuente: Portal del Instituto de Turismo de la Provincia del Chaco

Originalmente, y en instancias de la búsqueda de donación de fondos para pagar la expropiación de las tierras, se propuso que el Parque Nacional se llamara “La Fidelidad” (nombre de la estancia sobre la que se proyectó el mismo), pero acabó imponiéndose el del “Impenetrable”. La decisión de este cambio fue parte de la estrategia de construcción de una “marca”, donde no debieran aparecer múltiples denominaciones que confundan, sino una nominación como una huella fuerte del sistema de marketing. El nombre Impenetrable tiene una potencia que, además, habilita numerosos slogans. El concepto “impenetrable” es original, fácil

de memorizar, asociado al monte, y no da lugar a confusiones, como sería el de “fidelidad” (que podría incluso asociarse a cuestiones religiosas).

Resulta interesante también el análisis de la imagen con que se representa por lo general al Parque: dado que el logo de Parques Nacionales está normalizado a partir de un círculo que contiene un animal representativo de cada parque, al Impenetrable le corresponde un oso hormiguero. No obstante, tanto las agencias turísticas nacionales como provinciales, y las ONG involucradas, han potenciado imágenes aéreas de la región. Las diferentes tomas que se pueden encontrar, en sus portales y espacios de difusión, incluyen el río y la densa vegetación como la imagen que se vincula/construye a la marca, porque da señales inequívocas, junto a su nombre, de identidad del espacio. Es decir, en este caso, el logo oficial queda desplazado por esta imagen-símbolo, que contribuye claramente a la construcción de la “marca”. Este aspecto es fundamental dado que “sin marca turística puede haber un destino turístico pero es difícil construir un destino turístico homologable. La marca, así, debe dar vida al destino-producto-servicio turístico y sobre todo venderlo” (Obiol Menero, 2002: 86).

Promoción turística y desterritorialización/ reterritorialización

En correspondencia con una segunda etapa de fomento al turismo —iniciada en 2014 en el Chaco y, en particular, en el Impenetrable— nos interesa analizar algunos discursos que abonan los procesos de desterritorialización/reterritorialización, esto es, la construcción prístina del paisaje, en correspondencia con una representación esencializada de los sujetos indígenas y criollos. Para ello, analizamos el documento elaborado por la Provincia de Chaco denominado “Master Plan El Impenetrable, Plan Integral de Desarrollo Turístico y Gestión Sostenible en El Impenetrable” (Gobierno de Chaco, 2017), que se instituyó en 2016 como planificación maestra de desarrollo turístico en el Impenetrable. Por su extensión (231 páginas) y trabajo de fundamentación, el material es sumamente interesante para comprender esta tercera avanzada en la región y la construcción simbólica en torno al Impenetrable, representado —en consonancia con la Ley N° 6.638— como un “un océano verde y

misterioso en donde la naturaleza se encuentra con las culturas originarias” (Gobierno de Chaco, 2017: 2).

Esta construcción discursiva nos conduce a problematizar cómo la narrativa sobre el “desierto verde” con la que se aludía al Chaco en el siglo XIX se reactualiza en el concepto de “océano verde y misterioso” en el siglo XXI, en el documento aludido del MPEI: gran parte de la publicidad oficial en el Chaco se ha fundamentado en la repetición de dicho concepto, complementado con imágenes fotográficas aéreas de diversos sectores de la región, que abordaremos más adelante. El aporte de las tecnologías de la imagen fotográfica se funda en elementos semióticos y estéticos, que co-construyen con el texto, discursivamente, una naturaleza “romantizada” (lo misterioso, lo inabarcable son elementos que apelan a las emociones y la sensibilidad propia del presupuesto romántico del hombre moderno) que, junto al mensaje visual de una escasa intervención humana, habilitan su uso y disfrute, aspectos fundantes del marketing turístico contemporáneo. Tal como señala Gastal (2013),

La estética constituye una de las principales marcas de la posmodernidad, dado que posiciona a todos los productos en el mercado, con énfasis en los productos culturales —incluido el turismo—, con exigencias que además del uso y disfrute se añada una visualidad con cualidades al gusto de la mayoría (2013: 124. La traducción nos pertenece).



Imagen 4. Pieza gráfica que forma parte de un repertorio de propaganda del gobierno de la Provincia del Chaco.

Por otro lado, en los discursos y representaciones del XIX, el indígena estaba “agregado” a la naturaleza (Giordano, 2004). Actualmente, por el contrario, se advierte una relación recíproca y constitutiva entre naturaleza y cultura: si bien en las imágenes y discursos del desierto que señalamos no incorporan al indígena, en conjunto, la publicidad y la difusión del territorio realizada por las ONG buscan articular esas imágenes de la naturaleza con otras, que aluden a la cultura. En el entramado discursivo de piezas comunicacionales, documentos técnicos, presentaciones institucionales, la representación del indígena tiene la misma presencia en las fotografías que el paisaje romantizado, aunque cada uno de estos objetos guarda simbolizaciones específicas. La estetización —que señalamos como elemento del paisaje— se proyecta asimismo en la representación del indígena, y se comprende en el marco de una estetización de la experiencia, en la cual la fotografía etnográfica chaqueña cobra un rol significativo en la contemporaneidad (Reyero, 2014).

En este proceso de desterritorialización/reterritorialización, advertimos algunas propuestas basadas en el ofrecimiento de experiencias turísticas que promocionan estatalmente a la región. En el folleto digital (PDF) de 38 páginas titulado “Chaco, el secreto de Argentina” (Instituto de Turismo de la provincia de Chaco, 2017),¹²¹ se actualizan los “hitos de la gestión turística provincial” que el Instituto de Turismo tuvo durante el gobierno de Domingo Peppo (2015-2019). En esa pieza comunicacional se destacan los lugares promocionados y los “nuevos secretos del Chaco”. Entre las propuestas vale señalar el “programa de experiencias turísticas” donde se introducen las distinciones entre: 1. Impenetrable Desafiante; 2. Impenetrable Ancestral; 3. Impenetrable Rural; y 4. Sabores de El Impenetrable.

121 Véase el folleto digital en la página web: <https://www.yvera.tur.ar/publicaciones/documentos/8524f853-1c86-4f1e-885c-090c06253138.pdf>, consultado el 12 de junio de 2021

Programa Experiencias
 Ecoturísticas



Imagen 5: Programa experiencias ecoturísticas. Fuente: Instituto de Turismo de la Provincia de Chaco, 2017.

Cada uno de los paquetes de experiencias, convertidos en herramientas de la nueva reterritorialización, alude a ciertos lugares e identidades para su desarrollo turístico. Mientras el “Impenetrable desafiante” se asocia a travesías en vehículos 4x4 y safaris fotográficos, en los que se combinan el turismo aventura y el turismo de naturaleza, el “Impenetrable ancestral”, por su parte, aglutina “las cosmovisiones de las comunidades originarias de la región, los qom y los wichí, para vivenciar junto a ellos, sus costumbres, saberes y sabores” (Instituto de Turismo de la Provincia de Chaco, 2017: 99), presentando argumentaciones exotizantes que proponen una alteridad radical. El “Impenetrable rural”, por otra parte, hace referencia a actividades vinculadas a lo criollo como a un otro cercano, es decir, “el sentido más específico del turismo rural-cultural sería exponerse a interacciones efectivas, con los “otros”, que ya no son tan lejanos ni exóticos sino diferentes en sus cotidianos y en sus creencias” (Instituto de Turismo de la Provincia de Chaco, 2017: 103). Finalmente, los “sabores del Impenetrable” se ofrecen actualizando las identidades provinciales: “sabores indígenas”, “sabores criollos” y “sabores de los inmigrantes” (reducido a platos alemanes). Como dijimos, una de las dimensiones

más relevantes de estos modelos productivos asociados al turismo traen aparejadas lógicas de hipervisibilización de los sujetos y de sus prácticas culturales dentro de los territorios selectivamente promocionados.

Es necesario tener en cuenta que la promoción de la región no se planteó sólo en el plano discursivo sino que dio lugar a nuevas obras de infraestructura en el territorio. Dentro de estas obras, se destaca la pavimentación de la Ruta N° 9 que, evidentemente, impacta en los procesos de turistificación posteriores a la pandemia de COVID-19. Además, en febrero de 2021, el gobernador del Chaco, Jorge Capitanich, visitó la región con parte de su gabinete y se refirió a las obras de infraestructura que se están ejecutando en el Parque Nacional, con una inversión cercana a los 115 millones de pesos (Via País, 13/02/2021).¹²² Ese financiamiento provincial tuvo por objetivo impulsar al Impenetrable como motor central del turismo de aventura, “beneficiando a 98 prestadores locales”. En esa visita, la Secretaria de Desarrollo Territorial y Ambiente, Marta Soneira, publicó en su cuenta de Instagram la entrega de equipamiento, recursos y materiales, y expresó que la provincia “busca fortalecer el desarrollo de la actividad turística en el “Micro Corredor Ecoturístico” (Miraflores, La Armonía y Nueva Población), como también ampliar su oferta conservando y promocionando al #Impenetrable como patrimonio cultural y natural de la región”.¹²³

Por otro lado se destaca, en el contexto, la promoción del Impenetrable a nivel internacional, asociada a su reservorio de biodiversidad. En la visita que realizara el Presidente argentino Alberto Fernández a su par de Francia, Emmanuel Macron, en mayo de 2021, Fernández mencionó un viaje previo que hiciera a la localidad de Nueva Pompeya, donde había inaugurado el acueducto de El Impenetrable.¹²⁴ En su gira por Francia, esa experiencia le permitió al mandatario dar detalles de la relevancia de la región de monte, aunque en términos geográficos imprecisos:

122 Véase <https://viapais.com.ar/resistencia/mas-inversiones-para-potenciar-el-turismo-en-el-impenetrable/> consultada el 10 de junio de 2021.

123 Véase: https://www.instagram.com/p/CLNbjLogZx8/?utm_source=ig_web_copy_link, consultada el 29 de junio de 2021.

124 La obra de construcción del acueducto fue financiada por el Banco Mundial, a través del Programa de Infraestructura Hídrica del Norte Grande; se había iniciado en el 2013, pero desde 2016 fue paralizada, retomándose los trabajos a partir de 2020 (Diario Norte, 28/04/2021).

Días atrás, querido presidente, sobrevolé cinco millones de hectáreas verdes, que es como la parte final de la Amazonia que está en Argentina, que nosotros la llamamos El Impenetrable, porque es un territorio donde es muy difícil ingresar y que cuidamos particularmente porque sabemos que es uno de los pulmones del mundo. Y ese esfuerzo tiene que ser un esfuerzo no sólo argentino sino del mundo entero: terminar con la deforestación, cuidar los espacios verdes, entender de una vez por todas que a través de los bosques y selvas respira el mundo (...) (Alberto Fernández en discurso oficial junto al presidente francés Macron, 11 de mayo de 2021).¹²⁵

Las ONG: estrategias pragmáticas y transnacionales de desterritorialización

Entre los agentes participantes en las pujas de los procesos de turistificación del Impenetrable, nos encontramos con el rol de las diferentes ONG, que constituyen actores heterogéneos caracterizados por combinar el componente experto y la militancia ambiental, en la producción de sentidos y transformaciones espaciales asociadas al patrimonio natural. De hecho, la injerencia estratégica que las ONG y las iglesias tienen en el Gran Chaco y, en particular, en el Impenetrable, debe ser atendida en su densidad histórica.¹²⁶ Si bien las primeras asociaciones y ONG estuvieron centradas en la promoción del aborigen, en la actualidad, las esferas de interés de las mismas en la región son diversificadas. El conservacionismo del monte chaqueño es, en el presente, una de las áreas de trabajo más frecuentes. La militancia ambiental ocasionó la radicación de estructuras de ONG en el Impenetrable, a partir de los nuevos sentidos del patrimonio natural protegido. Bertoncello y Troncoso (2018) relacionan la emergencia de este tipo de prácticas ambientales, por un lado, a la concepción de la naturaleza como un valor en sí mismo y a la consecuente aparición de un discurso, experto y de militancia ambiental; por otro lado, con una práctica inserta en el esquema turístico, orientada

125 Véase http://www.diario21.tv/notix2/movil2/noticia/155255_en-francia-alberto-pidioacutecuidar-el-impenetrable-chaquentildeo-quotes-uno-de-los-pulmones-del-mundoquot.htm, consultado el 6 de junio de 2021.

126 Véanse Zapata, 2016; de la Cruz, 1997; Braticevic, 2009; Castelnuovo, 2019, Castilla, 2018; Leone, 2016; entre otros.

a productos no masificados que supongan experiencias subjetivas con la naturaleza. En efecto, en la microregión es posible contabilizar más de 20 ONG comprometidas con todas las etapas que atravesó el PNEI y el conservacionismo del monte chaqueño.

Como desarrollamos en un trabajo previo (Quevedo y Giordano, 2020), la expropiación de la estancia La Fidelidad—y su institucionalización bajo la figura de parque nacional— implicó, no sólo el esfuerzo económico del Estado nacional, sino también el involucramiento de distintas ONG, instituciones de la sociedad civil, organizaciones conservacionistas y hasta personalidades del espectáculo. En efecto, los funcionarios de la Administración de Parques Nacionales consideraron que se trató del primer parque nacional creado por “suscripción pública”. En un amplio abanico de participantes, la fundación Conservation Land Trust (CLT) creada por Douglas Tompkins y dedicada a proteger áreas silvestres del Cono Sur americano, brindó apoyo económico para obtener los recursos para la expropiación de las tierras destinadas al parque. En la actualidad, CLT—que cambió su denominación a Fundación Rewilding— expresa sobre su participación en la creación del Parque Nacional El Impenetrable y sobre la importancia que éste representa en términos de la conservación, la ciencia y el turismo:

La ecorregión del Gran Chaco alberga el segundo bosque continuo más grande de América del Sur después del Amazonas. Observando que existían pocas áreas protegidas dentro de esta gran llanura continental, CLT (ahora Rewilding Argentina) impulsó la creación de un parque nacional en la antigua estancia La Fidelidad, una vasta propiedad privada atravesada por los ríos Bermejo y Bermejito. En 2014, el Congreso designó el Parque Nacional El Impenetrable, un terreno diverso que alberga bosques de quebracho y palmeras, selvas ribereñas, pastizales y humedales. Las especies de vida silvestre notables incluyen armadillo gigante, tapir, oso hormiguero gigante, puma, pecarí del Chaco, lobo de crin, seriema, pájaro carpintero de cuerpo negro y búho del Chaco. El parque también ofrece un hábitat ideal para recuperar poblaciones saludables de jaguares, nutrias gigantes, guanacos, venados de las pampas, venados de los pantanos y otras especies en peligro de la región.

Historia del parque: a través de una defensa incansable y al proporcionar fondos privados para apoyar la creación del parque, Tompkins Conservation fue fundamental para la historia del

nacimiento de [el Parque Nacional] El Impenetrable. Y desde 2011 nos hemos asociado con funcionarios de parques nacionales y provinciales para garantizar el cumplimiento de las leyes ambientales, desarrollar investigaciones científicas y promover el turismo de naturaleza.¹²⁷

Por otra parte, en el documento de 92 páginas titulado “Parque Nacional El Impenetrable. Participación y aportes para su creación” (CLT, 2014), podemos identificar algunas imágenes sobre los estereotipos de criollos e indígenas promocionados en el territorio. En efecto, debajo de la imagen de un hombre joven a caballo y con el monte de fondo, se menciona en el epígrafe que “los habitantes criollos poseen pequeños predios particulares donde crían animales domésticos” (2014: 18-19). Del mismo modo, con un retrato de una mujer anciana, se enuncia que “los habitantes indígenas viven en reservas comunitarias” (2014: 21). Otro de los epígrafes menciona la relevancia del Parque Nacional, especialmente para los indígenas:

Los pueblos originarios vivían en directa dependencia y conocimiento de los ciclos de la naturaleza. La creación del Parque les da la posibilidad de revalorizar sus conocimientos y ofrecerlos como un servicio para los visitantes, o podrían sumarse como guardaparques o parabiólogos, para realizar tareas de monitoreo y restauración de vida silvestre (CLT, 2014: 24).

Estas nuevas territorialidades se basan en estereotipos históricos de reconocimiento de identidades, que obturan la posibilidad de reflexionar sobre subjetividades actuales y autopercepciones. Surgidas de los procesos de desterritorialización, también han generado una mayor visibilización de la región desde actores empresariales. Dentro de una de las últimas series de publicidades de la empresa Ford, destacamos una, denominada “Raza Fuerte - Impenetrable” (2019 - 0:15 min.).¹²⁸ En ella puede verse una camioneta de la marca que atraviesa dificultosos caminos de tierra con lagunas, en un contexto de monte. Hay un primer plano de la rueda en contacto con el barro y la dificultad del terreno. En la narrativa, el *spot*

127 Véase <https://www.tompkinsconservation.org/explore-argentina.php> (la traducción es nuestra), consultado el 12 de junio de 2021.

128 Véase <https://www.youtube.com/watch?v=FcNVQs0jpYI>, consultado el 11 de junio de 2021.

incorpora la siguiente frase escrita: “Son los caminos los que nos atraviesan a nosotros. Esta es nuestra tierra. Ford, Raza Fuerte”. En esa travesía de la camioneta —pues el conductor nunca se ve— aparecen nuevos marcadores espaciales de esta avanzada turística a través de cartelería, en este caso, un cartel en el que se lee “Parque Nacional El Impenetrable”.



Imagen 6. Captura de publicidad de la empresa Ford. Fuente: Raza Fuerte - Impenetrable, 2019.

Al mismo tiempo, la ONG La Chata Solidaria, de la empresa Ford Motor Company, ha desarrollado campañas de donaciones al Impenetrable desde el año 2010. En 2020, se realizó una nueva campaña de donaciones en el contexto de la pandemia de COVID-19.¹²⁹ La camioneta trasladó “alimentos, agua y medicamentos para más de 60 grupos familiares”. Las imágenes que circularon en la página web de la empresa muestran una camioneta cargada con mercaderías y da cuenta de la dificultad del territorio por sus caminos anegados, al igual que en la publicidad. Así, las empresas, incluso desde su tarea solidaria, también construyen experiencias deseables, imágenes y paisajes sobre los indígenas o la naturaleza indómita dentro de estrategias desterritorializantes que promocionan o (re)construyen el Impenetrable. De allí que, como veremos a continuación, la proliferación de circuitos, corredores y recorridos, constituyan otra vía para comprender las dinámicas de espacialización

129 Véase <https://www.ford.com.ar/acerca-de-ford/novedades/2020/la-chata-solidaria/>, visitado el 12 de junio de 2021.

y simbolización de estos territorios recientemente incorporados a la turistificación.

Circuitos turísticos: rutas escénicas y corredores del Impenetrable

En la región objeto de estudio, por una parte, nos encontramos con la producción de varios circuitos promovidos por agencias estatales, organismos técnicos y ONG, como también prestadores turísticos locales. Estos recorridos planificados, en ocasiones, se solapan y tienden a generar ventajas comparativas y atractivos selectivos desde procesos globales. En nuestro abordaje, hemos identificados varios circuitos en la región: el Corredor Impenetrable y el Corredor Interfluvio —desde la gestión de Parques Nacionales—, el Corredor Turístico del Litoral, proyectado desde el Ministerio de Turismo de la Nación, que contiene a los dos anteriores y se desplaza hacia la región del Iberá; el Corredor Ecoturístico Capricornio —desde la Fundación Proyungas—, y el Micro Corredor Ecoturístico (Miraflores, La Armonía y Nueva Población) —desde el gobierno provincial—, entre otros.

Si nos centramos en los circuitos proyectados —en ocasiones, en proceso de implementación—, advertimos también los vínculos intrarregionales dentro de la planificación estatal: esto ocurre cuando CLT realiza un documento sobre el Parque Nacional El Impenetrable y propone una categoría vinculada a los procesos de patrimonialización natural como la de “ruta escénica”. En particular, este circuito formula dos rutas escénicas en su recorrido, una denominada “del Impenetrable” y otra “del Río Bermejo”, que articulan el Parque Nacional El Impenetrable con dos parques provinciales y con diversas poblaciones locales. Resulta significativo el discurso que fundamenta esta categoría, nutrido de referencias sobre las “rutas pintorescas” europeas; caminos de la historia colonial regional (“valor histórico”); los fundamentos naturales (“valor natural”); religiosidad y costumbres (“valor cultural y religioso”). Podemos observar que en la delineación de la ruta escénica se sintetizan varios de los elementos que mencionamos anteriormente, en relación a procesos de esencialización de las otredades, hipervisibilización de algunas de ellas (indígenas/originarios), e invisibilización —o escasa visibilización— de otros (criollos) a partir de esos tres criterios selectivos. En la valoración

cultural y religiosa, además de los indígenas aparecen los criollos, como sujetos subalternos también esencializados:

Se valoran los parajes criollos, donde a través de la vestimenta, construcción, y actitud de sus pobladores emergen los saberes y costumbres del lugar. Sus artesanías, gastronomía y folklore podrán apreciarse a lo largo de paradas estratégicas. Los pobladores originarios hoy se asientan e intentan mantener su cultura en los territorios declarados como reservas aborígenes, que pueden ser visitadas a lo largo de este recorrido. En Nueva Pompeya y Nueva Población se podrá tomar contacto con los wichis y en la Meguesoxochi con los qom (CLT, 2014: 44).

De tal forma, si bien el concepto de “ruta escénica” puede connotar en una primera instancia una patrimonialización natural, también se advierte un esencialismo del indígena y del criollo, que lleva a presentarlos como sujetos pasivos con quienes el turista puede “tomar contacto”; son los que garantizan una “estética de la autenticidad” (Géraud, 2002) susceptible también de un proceso de patrimonialización —tanto de los sujetos como de los artefactos por ellos producidos. Siguiendo a Lacarrieu (2003), esa estética de la autenticidad/exótica se opone a una “estética del conflicto”, en tanto que invisibiliza los conflictos en la construcción de las territorialidades: en este caso, el espacio armónico construido discursivamente a través de la conjunción del valor histórico, natural, cultural y religioso de las rutas escénicas invisibiliza los conflictos existentes en relación a la propiedad de la tierra, las relaciones entre indígenas y criollos asociados a este tema, las dinámicas sobre los procesos de explotación de los recursos naturales y la seguridad territorial que la Guardia Whasek puso en evidencia, entre otras problemáticas relacionadas con los mismos “valores” que se resaltan.¹³⁰

Por otra parte, cabe destacar que si bien la delineación de estas rutas escénicas proceden de la fundación CLT, esto se fue así gracias a la firma de un convenio con la provincia del Chaco, a partir del cual han llevado

130 El Impenetrable se actualiza como *territorialidad en conflicto* a través de la presencia de la Guardia Whasek, entre otras disputas emergentes. Esta organización, desde una militancia sobre el territorio y el ambiente, cruza la denuncia a la situación social, los problemas de seguridad y de tierras, eludiendo el tema del turismo.

adelante acciones y agendas conjuntas.¹³¹ Más allá de la planificación y los discursos que la sustentan, actualmente es la Fundación Rewilding Argentina la que opera con mayor presencia en torno a acciones de conservación natural y animal en el Parque Nacional El Impenetrable.¹³² A partir del modelo de “Producción de Naturaleza”, la tarea de la organización supone que la creación de áreas naturales protegidas promueve el desarrollo local y habilita, en la comunidades, el “arraigo y orgullo; empoderamiento público y emprendedurismo”.¹³³

Conclusiones

Si observamos las planificaciones y acciones estatales sobre el territorio de la microregión del Impenetrable —en particular, aquellas que el propio Estado difundió en los medios— hace ya veinte años aparecían como una preocupación estatal, primero, el control de la explotación indiscriminada de la madera; y, luego, las políticas culturales que —más allá de los diferentes signos políticos del gobierno provincial—, tuvieron una acción continua en el Impenetrable. La política turística de la provincia del Chaco era prácticamente inexistente hace dos décadas, aunque algunos operadores locales habían comenzado con diversas ofertas desde centros urbanos como Resistencia o Juan José Castelli. En este avance exponencial de la turistificación, se han explorado tres dimensiones interrelacionadas a través de las cuales operan los procesos de desterritorialización/reterritorialización que, retomando a Haesbaert (2011; 2013), producen sentidos e imágenes alrededor del Impenetrable:

En relación a la dimensión política, abordamos el gobierno del Chaco y sus definiciones sobre el progreso de la región, a través de la

131 Antes de la pandemia, en reunión de autoridades provinciales y de CLT, la directora de esta ONG en la Argentina planteaba que las acciones de trabajo se orientaban a promover el “turismo de naturaleza”: “es momento de que la región Impenetrable crezca como destino turístico (...) nos reunimos para realizar trabajos en conjunto y lanzar servicios en este invierno, visibilizando los atractivos naturales y culturales apuntando a que esto beneficie a las comunidades locales”. Véase <https://turismo.chaco.gob.ar/noticia/83>

132 Véanse los proyectos de esta Fundación en <https://rewildingargentina.org/proyecto-impenetrable/>, visitado el 2 de junio de 2021.

133 Véase <https://rewildingargentina.org/nuestro-modelo/>, última consulta 1 de septiembre de 2024.

implementación de la maquinaria turística y “el Impenetrable” como marca dentro de determinadas funciones económicas, sociales y culturales más amplias. En el Master Plan provincial, tanto las comunidades indígenas como las poblaciones criollas de la región se insertan en condiciones desiguales, de consulta y toma de decisión. La política pública provincial, así como la creación del parque nacional, generaron lógicas de visibilización y circulación masiva en la región, de las cuales también participan otros actores y agentes de niveles estatales, que buscan resaltar lo singular de un territorio intervenido, promocionado, hipervisibilizado y representado por los múltiples recursos, flujos y circuitos.

En relación a la dimensión económica, las agencias de ONG y fundaciones a nivel local e internacional cobran particular interés en el marco de creación del Parque Nacional El Impenetrable. Con presencia desde hace varias décadas en la región, ahora las ONG se asocian al compromiso de “valor” de preservar los recursos naturales (en el caso de la fundación CTL); o los usos del territorio exotizado que convierten a la región más en un sitio atractivo para ciertos segmentos del mercado (como en el caso de la empresa Ford, tanto como experiencia deportiva o solidaria) que para el beneficio de sus pobladores locales. En estas agencias transnacionales, la preocupación ambiental y la mercantilización, tanto de la naturaleza como de las identidades culturales, fundamentan sus intervenciones conservacionistas, humanitarias, solidarias o empresariales. Paradójicamente, aquel lugar que, por sus características naturales, se quiere conservar, forma parte de una territorialidad que, desde el siglo XIX, resulta de un interés anclado en ciertos modelos de progreso, desarrollo o lógicas novedosas de reproducción del capital.

Finalmente, en relación con la dimensión cultural, y como combinación de las dos dimensiones anteriores, el capítulo abordó la generación de un repertorio de corredores, rutas escénicas y circuitos turísticos variopintos, que tienen en común el ofrecimiento de “paquetes de experiencia” a partir de imaginarios históricos sobre el Impenetrable. El reciente interés turístico, paralelo al del agronegocio —consecuencia de la expansión de la frontera agrícola que implicó la sojización de la Argentina—, impacta y genera nuevos usos de la tierra. Partiendo de que el turismo y la patrimonialización del monte se asientan, al mismo tiempo, en formas estetizadas de la diferencia cultural —de sus realidades materiales así como de sus conflictos— y en el exotismo del paisaje,

vemos que las rutas escénicas, de manera siempre contradictoria, expresan la esencialización de sus pobladores, convertidos en valores de exhibición en nuevos contextos globales.

En esta problematización se robustece la necesidad de proponer, en futuras indagaciones, espacios de observación de lógicas, locales y situacionales, que involucren a los pobladores hiper visibilizados turísticamente y, en particular, a los agenciamientos, los afectos y las subjetividades que disparan las nuevas territorialidades. Como reverso de las narrativas visuales y discursivas, que ordenan y troquelan el Impenetrable para el disfrute de otros, emergen interrogantes sobre los impactos concretos de los procesos de reterritorialización en las dinámicas cotidianas y las demandas estructurales de larga data.

Documentos

CONSERVATION LAND TRUST. 2014. *Parque Nacional El Impenetrable. Participación y Aportes para su Creación*. The Conservation Land Trust Argentina.

GOBIERNO DE CHACO. 2017. *Master Plan El Impenetrable, Plan Integral de Desarrollo Turístico y Gestión Sostenible en El Impenetrable*. Resistencia. Argentina.

INSTITUTO DE TURISMO DE LA PROVINCIA DE CHACO. 2017. Folleto digital *Chaco, el secreto de Argentina*. Resistencia. Argentina.

Referencias bibliográficas

BECK, Hugo. 2001. "Inmigrantes europeos en el Chaco". *Cuadernos de Geohistoria Regional*, n° 39, IIGHI-CONICET.

BERTONCELLO, Rodolfo & TRONCOSO, Claudia. 2018. "Vínculos entre patrimonio natural y turismo: una revisión para el caso argentino". *Pasado abierto*, 4 (8), pp. 74-93.

BIDASECA, Karina (org.) 2011. *Signos de la identidad indígena. Emergencias identitarias en el límite del tiempo histórico*. Buenos Aires: SB.

BRAUNSTEIN, José. 1983. "Algunos rasgos de la organización social de los indígenas del Gran Chaco". *Trabajos de Etnología*, 2 (9), pp. 13-26.

BRAUNSTEIN, José (org.). 2010. *Hacia una nueva carta étnica del Gran Chaco VII*. Centro del Hombre Antiguo Chaqueño: Las Lomitas.

- BRATICEVIC, Sergio. 2009. "Metamorfosis de los modelos evangelizadores en el Chaco Central. Las ONGs para el desarrollo y su razón intervencionista en un espacio de expansión productiva reciente". *Papeles de Trabajo*, 17, pp. 1-13.
- BRIONES, Claudia (org.). 2005. *Cartografías Argentinas: políticas Indigenistas y Formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- CANTORE, Alfonsina y BOFFELLI, Clara. 2017. "Etnicidad mbyá en Puerto Iguazú. Explotación turística de/en comunidades indígenas en la triple frontera (Misiones, Argentina)". *Runa*, 38 (2), pp. 53-69.
- CASTELNUOVO, Natalia. 2019. "Representaciones e ideologías de ONG confesionales en el Chaco Argentino". *Antropología del Sur*, 6 (11), pp. 39-61.
- CASTILLA, Malena. 2018. "Organizaciones indígenas, políticas públicas, y proyectos de desarrollo en la localidad de Pampa del Indio, provincia de Chaco, Argentina". *Antropología del Sur*, 5 (10), pp. 131-147.
- COMAROFF, John & COMAROFF, Jean. 2011. *Etnicidad S.A.* Buenos Aires: Katz Editores.
- DE LA CRUZ, María L. 1997. "Y no cumplieron. Reflexiones acerca de la apasionada relación entre los organismos de promoción del desarrollo y los grupos wichi". Proyecto de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino y Fundación para el Desarrollo Agroforestal de las Comunidades del Noroeste Argentino. Formosa, Argentina.
- GASTAL, Susana. 2013. "Imagem, paisagem e turismo: a construção do olhar romântico". *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*. 11 (3), pp. 123-133.
- GÉRAUD, Marie-Odile 2002. "Esthétiques de l'authenticité. Tourisme et touristes chez les Hmög de Guyane française". *Ethnologie française*, XXXII (3), pp. 447-459.
- GIORDANO, Mariana. 2004. *Discurso e imagen sobre el indígena chaqueño*. La Plata: Al Margen.
- GIORDANO, Mariana. 2007. "Exhibir bajo las estrellas. Un Museo al aire libre". En: BELLIDO GANT, M. L. (org.). *Aprendiendo de Latinoamérica. El Museo como protagonista*. pp. 127-143. Madrid: Editorial Trea.
- GIORDANO, Mariana et al. 2020. "Nuevos tiempos, viejas estigmatizaciones. La guardia Whasek y los medios". *Diario Norte*, Resistencia, 7 de junio de 2020, Suplemento Chaqueña, p. 2.
- GÓMEZ, Silvia. 2013. "Pueblos originarios y turismo en la provincia del Chaco: construcción de "lo indígena" y mercantilización de la cultura". *Cuadernos de Antropología* 9, pp. 105-125.

- GORDILLO, Gastón. 2018. *Los escombros del progreso. Ciudades perdidas, estaciones abandonadas y deforestación sojera en el norte argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- GUTIÉRREZ VIÑUALES, Rodrigo & GIORDANO, Mariana. 1992. “El Fogón de los Arrieros y el plan de embellecimiento de Resistencia durante la década del sesenta”. En: *XII Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia: IIGHI-CONICET / Fundanord. pp. 161-175.
- HAESBAERT, Rogério. 2004. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand.
- HAESBAERT, Rogério. 2011. *El mito de la desterritorialización*. México: Siglo XXI.
- HAESBAERT, Rogério. 2013. “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”. *Cultura y representaciones sociales*. 8 (15), pp. 9-42.
- HEREDIA, Mariana (org.). 2017. *Sojización del Chaco. Estado del conocimiento*. Resistencia: Escuela de Gobierno.
- IÑIGO CARRERA, Juan & IÑIGO CARRERA, Valeria. 2017. “Capitalismo y pueblos indígenas en el Chaco argentino: formas y determinaciones de una subjetividad productiva”. *Antropologías del Sur*. 4 (7), pp.117-139.
- LACARRIEU, Mónica. 2003. “Turismo cultural: ¿recurso o política? La construcción de «estéticas exóticas» frente a «estéticas del conflicto» en Argentina y ciudad de Buenos Aires”. *Espacio y Desarrollo*, 15. pp. 7-34
- LACARRIEU, Mónica. 2008. “Turismo y política: la visibilidad/invisibilidad de una relación ambigua. Exotismo y conflicto en los nuevos escenarios de la ciudad de Buenos Aires”. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. 2 (4) pp. 54-87
- LACARRIEU, Mónica. 2009. “De “turistas” y “viajeros” en el mundo trasnacional: retos, desafíos y problemas del turismo cultural-patrimonial”. *Études caribéennes*: 13-14. <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.3792>
- LACARRIEU, Mónica. 2016 “La alteridad y el exotismo en clave patrimonial turística. aportaciones de la antropología”. *Quaderns*, 32, pp. 123-143.
- LEONE, Miguel. 2016. “De “pueblo pobre” a “pueblo indígena”. “Pastoral aborígen” y saberes antropológicos en la región chaqueña argentina. 1970-1980”. *Quinto Sol*, 20 (3), pp. 1-23.
- MANCINI, Clara. 2019. “Procesos de transformación territorial de un paisaje cultural de la humanidad. Quince años de la declaratoria UNESCO en la Quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina)”. In: ESPOZ DALMASSO, M. B. et. al. (org.) *Memorias y patrimonios: relatos oficiales y disputas subalternas*. pp. 299-326. Buenos Aires: CONICET.

- OBIOL MENERO, Emilio. 2002. "Marcas turísticas y territorio. Un análisis geográfico del turismo valenciano". *Cuadernos de Turismo*, 9, pp. 85-109.
- QUEVEDO, Cecilia & GIORDANO Mariana. 2021. "La producción turística del Impenetrable chaqueño: avanzadas capitalistas, naturaleza y territorio". *Revista Colombiana de Sociología*, Vol. 44(2), pp. 189-215.
- RAMOS, Alcira. 1994. The Hyperreal Indian. *Critique of Anthropology*, 14(2), pp. 153-171.
- REYERO, Alejandra. 2014. *La construcción de la imagen del otro como creación de disensos. Usos y sentidos de la fotografía etnográfica chaqueña en tiempos de estetización de la experiencia*. Tesis doctoral. Doctorado en Artes, Universidad Nacional de Córdoba.
- SUDAR KLAPPENBACH, Luciana. 2019. *Resistencia, del plano a la ciudad. Trazado, arquitectura, y arte público*. Corrientes: Eudene.
- TORRES FERNÁNDEZ, Patricia. 2012. "La transformación de "lo étnico" en producto turístico en la provincia de Chaco, Argentina". *Runa*, XXXI (1), pp. 89-107.
- YÚDICE, George. 2008. "Globalización y la nueva división internacional del trabajo cultural". En: LACARRIEU, M. & ALVÁREZ, M. (orgs.), *La (Indi) Gestión Cultural. Cartografía de los procesos culturales contemporáneos*. Buenos Aires: La Crujía / Colección Mediaciones.
- ZAPATA, Laura. 2016. "Intersticios y fragmentaciones: "promoción" del aborigen en el Chaco (1970-1990)". *Sociedad y Religión*, XXVI (46), pp. 163-180.

La placenta es un residuo, ¡hay que regularla!

Reflexiones antropológicas en torno a las políticas públicas y la normativa sanitaria

*Bárbara Bustos Barrera*¹³⁴

DOI: 10.48073/978656128079.0007

En julio de 2018, a propósito de mi participación en el Congreso Mundial de Antropología, realizado en la ciudad de Florianópolis, Brasil, tuve la posibilidad de iniciar una reflexión en torno a los diálogos posibles entre las ciencias de la salud y la antropología, así como al rol que le cabe a los/as antropólogos/as en la construcción de políticas de salud intercultural en Chile. Me interesa aquí retomar esa reflexión y sumar algunas ideas en torno al estudio antropológico de/en el Estado y las políticas públicas.¹³⁵ Para ello, me centro en un largo, intermitente y complejo proceso de

134 Doctora en Antropología Social por la Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis (Brasil). Profesional del Departamento de Salud y Pueblos Indígenas e Interculturalidad de la División de Políticas Públicas del Ministerio de Salud de Chile. Docente del Departamento de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago (Chile).

135 La versión original de este artículo ha sido publicada en la Revista Maguaré N° 35-2, 2021, del Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, bajo el título “La regulación de la placenta en Chile. Reflexiones antropológicas en torno a las políticas públicas y la legislación sanitaria”. El texto recoge también algunas de las reflexiones presentadas en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología, 23 a 28 de Noviembre de 2020 (Montevideo, Uruguay), en el marco del Simposio “Políticas gubernamentales y prácticas de poder: conexiones, márgenes y dispositivos” (Eje 5: Estado, nación y políticas públicas). Agradezco a sus coordinadores, Antonio Carlos de Souza Lima, Alejandro Agudo y Laura Navallo, quienes enriquecieron el texto con sus comentarios.

discusión llevado a cabo entre los años 2014 y 2016 por un grupo de trabajo multidisciplinario en el Ministerio de Salud de Chile, constituido para elaborar una propuesta de modificación al Reglamento sobre el manejo de residuos de establecimientos de atención de salud (2009), (de aquí en adelante REAS), medida que hasta el año 2016 impedía la entrega de la placenta, en el sistema público y privado, a mujeres indígenas, no indígenas y sus familias, que libremente decidieran solicitarla.

A partir de este caso, me propongo reflexionar sobre las racionalidades estatales que están en la base de los procesos de puesta en práctica de dispositivos regulatorios en salud. Se trata de repensar antropológicamente al Estado, más allá de su definición como órgano racional que se mueve únicamente por una lógica técnico-administrativa. Mi experiencia en un contexto de ejercicio concreto y directo del quehacer en el estado, como antropóloga de la División de Políticas Públicas del Ministerio de Salud, me permite afirmar que, tras esa institucionalidad, caracterizada por su jerarquización y formalidad, se entretienen —también— decisiones basadas en valores, argumentos morales, contactos personales y en la desigual distribución de poder e influencia que caracteriza los procesos de formulación e implementación de política pública.

Me interesa hacer evidente cómo la modificación de una normativa regulatoria como el REAS, no es sólo un acto administrativo o un trámite burocrático, sino también una expresión del Estado y de sus agentes; un lugar donde se expresan prácticas heterogéneas y contradictorias, que no son inmunes a quienes las idean e implementan, sino que son afectadas por sus experiencias valóricas, trayectorias formativas y laborales, posiciones de poder. E influenciadas también por interpretaciones personales, por saberes y entendimientos subjetivos sobre lo que es correcto y aceptable en torno al tratamiento que debería darse a la placenta.

La intención por aproximarse antropológicamente a estos hechos está relacionada con un diagnóstico, que identifica en Chile una escasa producción de trabajos e investigaciones cuyo objeto sean las políticas públicas, que hayan sido desarrollados desde la disciplina. En general, lo que se encuentra son trabajos —muchos de ellos interesantes e iluminadores— elaborados desde otras disciplinas, como la administración pública, la economía, el derecho, la ciencia política, la sociología, el trabajo social, por mencionar algunas de ellas. Resulta complejo localizar estudios en esta área que deriven del trabajo etnográfico y desde la perspectiva

antropológica, al menos en el escenario nacional, aun cuando —y para ser justos— en los últimos 5 años han emergido algunas publicaciones que se sitúan desde la etnografía del estado. (Espinoza, 2018; Espinoza & Carmona, 2018; De la Maza, 2017; 2018; Cabaña, 2019; Rojas, 2019).

Ahora bien, este trabajo tiene la particularidad de ser una reflexión *ex post facto*, una mirada antropológica en retrospectiva, que no estuvo ni en mi mente, ni en mis propósitos, en cuanto transcurría el quehacer de aquel grupo de trabajo, mientras participábamos de las reuniones y discusiones que nos llevaron a la formulación de la propuesta de cambio del REAS. Por tanto, no podría arrogarle a este texto ser resultado de una investigación etnográfica, con todo lo que ello implica. Pero pienso, sí, que se trata de un trabajo antropológico, en el sentido de que es un intento por desnaturalizar el quehacer profesional cotidiano de la antropología en organismos estatales, que pone el foco en las políticas públicas, en los aportes que allí se pueden realizar, y en los diálogos posibles con otras disciplinas, en este caso, con las ciencias de la salud.

Lo que hago en este texto se asemeja a lo que Burawoy (2003) denomina “revisita etnográfica”, no al espacio físico del lugar del trabajo de campo, aunque sí, al menos, un volver a visitar los mismos asuntos ya vistos, pero con una mirada distinta, marcada por una forma de interpretación influida, en parte, por diálogos y lecturas posteriores, poniendo de relieve la variabilidad en las formas de construir un objeto de estudio o un problema de investigación. A menudo, estas revisitas, en tanto espacios de profunda reflexividad, están inducidas por la dificultad y por las tensiones que genera tener que lidiar, completa o conscientemente, con la multiposicionalidad característica de aquellos y aquellas practicantes de la antropología que tenemos una doble militancia. Por un lado, el trabajo profesional en el Estado y, por otro, el trabajo académico, docente e investigativo sobre políticas públicas. Dichas tensiones son más fácilmente perceptibles en retrospectiva que cuando se está inmerso/a en los procesos e instituciones de la política.

Desde este ejercicio de reflexividad etnográfica, que comprende al investigador como parte del mundo social que estudia, interactuando, observado y participando de los contextos, al mismo tiempo que, parafraseando a Hamerlsey & Atkinson, (1994) preocupándonos por entender y problematizar esa participación antes que intentar anularla, busco transmitir lo que estamos haciendo varios y varias antropólogas/

os hoy, más allá, o junto con, el trabajo más comúnmente conocido y reconocido de la academia.

Esta particularidad no deja de plantear algunos dilemas éticos. Expondré a lo largo de este texto, algunos diálogos y decisiones, expresados durante el periodo que duró este trabajo, sin haber informado y/o solicitado consentimiento a quienes fueron parte del grupo de trabajo ministerial. Algunas implicadas continúan siendo hoy compañeras de trabajo; otros dejaron el Ministerio por motivos diversos.¹³⁶ ¿Cómo hacer operar el consentimiento y resguardar a las personas en estas circunstancias? Es un punto que me preocupa y, al mismo tiempo, un dilema no resuelto. Por lo mismo, he tomado extremo cuidado en el tratamiento de los documentos oficiales y en la forma en cómo presento a los actores y sus posicionamientos. Pienso que no basta con resguardar sus nombres e identidades. Es necesario también explicitar lo que orienta este trabajo: la búsqueda de un diálogo profundo, desde el quehacer antropológico en el Estado, con otras disciplinas y quehaceres, dejando entrever las tensiones, dilemas y contradicciones que siempre nos acompañan a todas/os. Cumplido ese objetivo, me parece que se justifica este esfuerzo de reflexión antropológica en/sobre el Estado.

En términos metodológicos, este trabajo se sustenta en la participación directa en reuniones como parte integrante del equipo de trabajo ministerial que se conformó para realizar la propuesta de modificación del REAS. Las reuniones se desarrollaron entre 2014 y 2016, con periodos de encuentros más sistemáticos (una vez por mes, o cada dos meses) y encuentros mas distanciados, por ejemplo, cuando la propuesta de modificación reglamentaria ingresó a la Contraloría General de la República, órgano a cargo de revisar la legalidad de los actos administrativos del estado, lo que implicó la suspensión de las reuniones por al menos 8 meses. Este espacio de tiempo posibilitó la interacción prolongada con los/as distintos profesionales y autoridades del área que participaron, conocer sus trayectorias laborales, sus aprensiones respecto de permitir la entrega de la placenta; en algunos casos, su desconocimiento sobre las prácticas de salud de los pueblos indígenas.

136 Agradezco a Eduardo Soto Fernández, matrón, exprofesional del Ministerio de Salud, miembro del Grupo de Trabajo Ministerial a cargo de realizar la modificación reglamentaria. Eduardo accedió a leer este artículo, haciendo importantes contribuciones.

Registré cada una de las reuniones en las que participé como notas de campo. Debido al rol de coordinación que asumiera durante gran parte de ese proceso, tomé las notas de campo; a partir de ellas, elaboré actas oficiales y, en algunos casos, minutas dirigidas a las autoridades de la época. Las actas eran compartidas a través del correo electrónico con las/os miembros del grupo de trabajo, quienes las revisaban, retroalimentaban y aprobaban. Los registros dan cuenta de las diversas discusiones suscitadas en el camino hacia la construcción y redacción de la propuesta, los distintos posicionamientos de los/as funcionarios/as involucrados/as, los puntos de debate, de disenso y de acuerdo entre las partes, así como los compromisos y responsabilidades a cumplir por cada uno de los participantes. Junto con esos documentos, este trabajo se sustenta en la revisión y análisis de los registros de algunas solicitudes por escrito de entrega de la placenta, realizados por mujeres y sus familias, y de las respuesta otorgadas por la institución de salud. Todo ello conforma el material de campo en el que sustentó esta reflexión y análisis.

La placenta no es un residuo. Prácticas indígenas en torno a su uso y destino

La evidencia sobre la concepción de la placenta y las prácticas indígenas vinculadas a su tratamiento, están presentes en pocos artículos antropológicos sobre salud y parto indígena. Estos refieren principalmente al contexto aymara/andino, mapuche y rapanui (Alarcón & Nahuelcheo, 2008; Davison, 1983; Sadler et al., 2006; Quidel & Pichinao, 2002; Torres, 2010). Encontramos también antecedentes sobre el destino dado a la placenta por parte de los pueblos indígenas en algunos manuales institucionales sobre pautas de crianza y parto humanizado. Por último, proporcionan también información relevante materiales, informes (literatura gris) elaborados en el nivel local, y destinados al trabajo de sensibilización de los equipos de salud. (Iquique, 2006; Bío Bío, 2009; Osorno, s/d; Chiloé, 2010).

De acuerdo a lo que se plantea en este *corpus* de materiales, para los aymara la placenta es símbolo de vida y de continuidad en la relación entre madre e hijo/a, y se vincula con los antepasados maternos de la familia (Iquique, 2006). A su vez, entre los mapuche se señala que “la placenta tiene pertenencia, pues lleva el espíritu de la madre y del

niño, por lo tanto, debe tener una buena disposición final. Las mujeres mencionaron que la placenta debe ser enterrada debajo de un árbol nativo o frutal, lo cual daría protección y fortaleza física al niño” (Alarcón & Nahuelcheo, 2008: 197). Por otra parte, Quidel y Pichinao plantean que “tras el alumbramiento, la placenta debe recibir un trato especial ya que el destino de ésta tiene gran importancia y repercusión en la vida del niño o niña. De acuerdo a la bibliografía consultada, ésta permite ver el futuro de la persona” (Quidel & Pichinao 2002: 22-23).

Entre los rapanui,

la placenta se conoce como henua-poki, algo así como la tierra del niño. Esto hace referencia al simbolismo que acoge a la placenta, como aquel mundo primigenio que es capaz de resguardar la vida del niño, incluso antes de su gestación. La placenta, además se encuentra asociada a una serie de simbolismos y ritos de gran importancia cultural que además, se encuentra presente en otras islas de la Polinesia (Torres, 2010: 145-146).

La placenta tiene que ver con la continuidad de la vida:

Si bien es cierto esta placenta es donde estuvo viviendo el feto, el bebé hasta cuando nació, se considera como la parte protectora de ese bebé en su territorio, y por lo tanto, esta placenta no se elimina así como basura, como que no sirve. Esta placenta se le da continuidad a través del entierro y con un árbol arriba, va a pasar a ser el alimento para ese árbol. La continuidad de lo que fue dejó de servir al bebe, para comenzar a servir al árbol. El árbol es la prolongación del bebe a través de la placenta. Tanu henua, se le dice (Torres, 2010: 145-146).

En síntesis, podemos decir que en el mundo indígena le es dado a la placenta un uso ritual/ceremonial, que tiene que ver con la proyección del ser que nace. El uso ritual de la placenta, permite que el niño/a se desarrolle equilibradamente, tanto en el plano físico, como emocional, espiritual, social y familiar, y que establezca un lazo con su territorio. Del mismo modo, el uso ritual de la placenta posibilita a la familia y entorno más cercano del recién nacido fortalecer, y reafirmar, los lazos de protección y acompañamiento del niño/a en su formación como persona.

El estado y las políticas públicas en clave antropológica

La inspiración para este foco de atención ha estado dada por mi propia experiencia de trabajo como antropóloga en el estado, y en la lectura de una serie de trabajos antropológicos que definen como objeto de análisis las políticas públicas, y ponen a disposición de su estudio herramientas teóricas y metodológicas propias de la disciplina.¹³⁷ Resulta interesante constatar cómo el desarrollo teórico y conceptual de la antropología, para abordar temáticas clásicas y no tan clásicas, es traído para pensar también las políticas públicas y el estado. Etnografías que se aproximan a las políticas públicas desde la teoría de los afectos; la teoría sobre performance, haciendo uso de conceptos como vida cotidiana, identidad, resistencia, por medio de la etnografía y la observación participante. (Agudo Sanchíz, 2013; Jaramillo, 2016; Pink et al., 2016; Taplin, Schiled & Low, 2002; Dennis, 2009; Shore, 2010; Maluf & Andrade, 2017; Laszczkowski & Reeves, 2017).

El artículo titulado *La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas* (2010), del antropólogo Cris Shore, llama la atención sobre la construcción y consolidación de un campo de conocimiento que dirige su atención disciplinaria hacia el estudio de las políticas públicas en tanto ámbito de investigación antropológica. El autor cuestiona aproximaciones positivistas y mecanicistas a las políticas públicas planteando, por el contrario, perspectivas humanistas y etnográficas que permitan pensar “la formulación de políticas como una actividad sociocultural (regida por leyes), profundamente inmersa en procesos sociales cotidianos y en prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos” (2010: 24). Esta perspectiva permite, por un lado, comprender los principios organizativos que estructuran a la sociedad, y por otro lado, acceder al entendimiento de regímenes de poder y códigos culturales que moldean los modos en que se comportan los individuos y sus organizaciones.

A partir de un conjunto de preguntas, Shore presenta una propuesta de argumentos orientadores para el estudio antropológico de las políticas

137 Agradezco la colaboración del Instituto Brasil Plural en su propósito por contribuir en la elaboración de políticas públicas que aporten al desarrollo de comunidades diversas. En especial, mis agradecimientos a la profesora e investigadora Esther Jean Langdon por su lectura cuidadosa de este trabajo.

públicas que han resultado inspiradores para la aproximación que aquí hago al proceso de modificación del REAS. Shore se pregunta, ¿cuál es exactamente el objeto de investigación de la política pública? ¿Son las instituciones, los funcionarios, sus comportamientos, actividades, creencias o actitudes? ¿Son los contextos más amplios en que estos operan o las decisiones que toman? ¿Nos centramos más bien en el impacto que las políticas tienen en la gente a la cual van dirigidas o en la forma cómo las personas y organizaciones responden, resisten y las manipulan? ¿Es acaso preferible una aproximación “genérica” a los procesos de formulación de políticas o una aproximación más particular que considere diferentes campos o sectores objeto de formulación de políticas públicas, tales como la salud, la defensa y seguridad, las políticas económicas, las políticas sociales, etc.? (Shore, 2010). El estudio antropológico de las políticas públicas, nos plantea el autor, exige un abordaje que atienda a todas estas cuestiones. Me interesa destacar un foco escasamente problematizado por la antropología: qué se modifica realmente, qué es lo que cambia al momento de realizar una adecuación reglamentaria en salud y qué tiene la antropología que aportar en ese espacio. Siguiendo a Shore, no se trataría tan sólo de un cambio administrativo, hay involucradas aproximaciones diversas al modo de comprender y tratar la placenta, hay mecanismos de control que se ponen en juego, hay espacios de poder cuyos límites se ven también modificados, entre otras aspectos.

En este sentido, comparto la perspectiva del autor, en cuanto a que las políticas públicas son el reflejo de racionalidades gubernamentales, que dan cuenta de maneras de ver el mundo y de formas de actuar en él. A ellas subyacen modelos de persona, sociedad y de relaciones, que crean categorías particulares de sujetos y de subjetividades, e implantan un conjunto de normas por medio de las cuales los individuos se autorregulan y autogestionan sus vidas. Las políticas públicas proveen a los sujetos una narrativa para justificar o condenar el presente, así como para validar o no a quienes se encuentran en el poder. Proporcionan, al mismo tiempo, los medios para unificar el pasado y el presente, otorgando coherencia a las acciones de los gobiernos.

Shore postula que las políticas públicas son inherentemente instrumentales, actúan como herramientas para intervenir, regular y administrar a la sociedad. Constituyen fenómenos políticos que se enmascaran en los lenguajes de la eficiencia, la racionalidad y la neutralidad, por lo tanto, funcionan aparentemente mejor cuando operan bajo los parámetros de lo técnico científico.

Típicamente, la “política” se representa como algo que es, a la vez, neutral y racional: una mera herramienta que sirve para unir medios y fines, o cerrar la brecha entre los objetivos y su ejecución; en resumen, una forma legal-racional de hacer las cosas. Nuestro argumento es que estos supuestos (incluso la afirmación de “racionalidad”) deben cuestionarse en lugar de tomarse al pie de la letra, y sea lo que sea, la política también debe entenderse como un tipo de poder, así como la encarnación de un cierto especie de razón instrumental (Wedel et al., 2005: 38. La traducción me pertenece)

Pensar las políticas públicas como campo de interés antropológico, siguiendo a Shore, permite analizar cómo funcionan los gobiernos y comprender mundos, los de quienes diseñan las políticas y los de aquellos a quienes van dirigidas. Para ello, la antropología, señala el autor, dispone de herramientas privilegiadas como la observación participante y el trabajo de campo, que posibilitan rastrear conexiones de instituciones y actores, locales y nacionales, en el marco de sistemas, políticas, planes y programas.

En un artículo titulado *Entre políticas públicas e experiências sociais: impactos da pesquisa etnográfica no campo da saúde mental e suas múltiplas devoluções*, Maluf y Andrade (2017) definen el estado como

(...) un campo de prácticas, acciones y discursos que involucran un conjunto heterogéneo y contradictorio de actores o agentes sociales, con diferentes disposiciones morales y subjetivas. Más allá de las leyes, los textos y documentos, el estado es también lo que se produce en el plano de lo que hacen sus agentes, que, en lugar de ser apenas ejecutores de las políticas públicas, son también quienes en sus prácticas cotidianas reinventan la política (2017: 175. La traducción me pertenece).

La investigación de estas autoras reflexiona sobre la compleja relación entre el quehacer antropológico y el estudio de políticas públicas concretas, en este caso, la reforma de la política de salud mental en Brasil. La devolución de los resultados de la investigación antropológica al estado es un asunto que abordan y que resulta de interés para nuestra reflexión. Mientras la antropología se aproxima al estudio de la política de salud mental desde un enfoque cualitativo y etnográfico, las ciencias de la salud lo hacen privilegiando un modelo basado en la epidemiología clásica, cuantitativo y estadístico (Haro & Martínez, 2015; Breilh, 2003). Esta constatación las

lleva a cuestionarse acerca de “¿cómo hacer para que los datos cualitativos se transformen en datos relevantes para ser tomados en consideración en el estado y las políticas públicas?” (Maluf & Andrade, 2017:177. La traducción me pertenece). Cuestión que también fue objeto de reflexión mientras participaba de las reuniones y debates del grupo de trabajo responsable de realizar la propuesta de modificación reglamentaria para permitir la entrega de la placenta en el sistema de salud público y privado.

El involucramiento y acompañamiento de Maluf y Andrade (2017) en el proceso de reforma de la política de salud mental les permitió constatar la resistencia de los profesionales a recibir a los investigadores/etnógrafos/antropólogos en su multiplicidad disciplinaria. Parafraseando a las autoras, lo que aparece es una disputa entre los saberes clínicos y psiquiátricos, por un lado, y los saberes sociales, y socio antropológicos, por otro. Cuestión que pone de manifiesto “la tensión inherente al quehacer antropológico entre distintas perspectivas y disposiciones morales, donde existe una agenda antropológica que no siempre se condice con la agenda del estado, aun cuando haya interés por un mismo objeto”. (Maluf & Andrade, 2017: 180. La traducción me pertenece).

Para las autoras, confrontar las políticas con las experiencias sociales de sujetos concretos puede contribuir para una evaluación cualitativa de las propias políticas públicas. En este sentido, sostienen, “el aporte de la antropología va más allá de instrumentalizar la aplicación de las políticas y de garantizar una mejor respuesta de la comunidad objetivo, esta contribución implica construir instrumentos teóricos y etnográficos para repensar la lógica misma de esas políticas” (Maluf & Andrade, 2017: 181. La traducción me pertenece).

Me aproximo también al estudio del estado y las políticas públicas desde su dimensión afectiva. Considero un aporte, en este campo, el trabajo de Laszczkowski y Reeves (2017). En la introducción a la obra *Affective States. Entanglements, Suspensions, Suspitions*, los autores proponen que los afectos son “un elemento fundamental en la comprensión de las dinámicas políticas y, en especial, en la reproducción de los estados” (Espada, 2019:170). Siguiendo a Laszczkowski y Reeves, el estado se materializa en la vida cotidiana y se reproduce en la experiencia subjetiva, y la vivencia afectiva, de los funcionarios y de los ciudadanos, en actos propios de la administración pública, como llenar formularios, redactar informes, solicitar y gestionar certificados, de nacimiento o defunción,

hasta actos como la vigilancia del terrorismo implicados en el cruce de fronteras. La invitación es a pensar en la carga afectiva que el estado evoca.

Aunque es comúnmente tratado por los estudiosos como una *fantasía* y un objeto de deconstrucción, el estado sigue siendo una de las instituciones más poderosas para promulgar y organizar la diferencia en el mundo contemporáneo y como tal, continúa provocando poderosas emociones: esperanza, miedo, deseo, odio, orgullo”. (Laszczkowski & Reeves 2017: 2. La traducción me pertenece).

Pensar el estado como objeto de inversión emocional posibilita develar cómo diversas prácticas estatales, rutinarias o excepcionales, están cargadas afectivamente. Las distintas etnografías incluidas en el compilado introducido por Laszczkowski y Reeves evidencian, entre otras cosas, que los documentos, las leyes, las normas, son objetos a través de los cuales el estado se expresa día a día, y no meros artefactos de la burocracia contemporánea. Son objetos constitutivos de la política, como un campo que es capaz de provocar sentimientos intensos. Para estos/as autores/as el estado no es necesariamente un aparato puramente racional y regulador. Sus prácticas, procesos y procedimientos habituales están cargados de sentimientos, que constituyen parte integral del estado. Aproximarse al estado desde esta perspectiva puede ser útil para entablar diálogos que permitan entender la fuerza de lo político más allá de la racionalidad y la gubernamentalidad, y específicamente para entender el poder sostenido del estado en la conformación de las subjetividades y las relaciones sociales (Laszczkowski & Reeves, 2017).

En síntesis se trata de comprender al Estado no como una entidad encerrada, apartada de los individuos y de la sociedad. El Estado necesita ser comprendido como un estado encarnado, con resonancias afectivas dentro —y entre— las personas y las cosas.

Los pueblos indígenas en Chile

Chile es probablemente uno de los estados de América Latina donde los derechos de los pueblos indígenas están más desprotegidos y son, a menudo, vulnerados. El Estado chileno es también el único país de América Latina cuya Constitución no reconoce a los pueblos indígenas y sus derechos.

De hecho, la Constitución, vigente desde 1980, redactada durante la dictadura militar, establece que el único pueblo existente es el chileno. La Ley Indígena N° 19.253 (1992), modificada por la Ley Indígena, N° 21.273 (2020), reconoce etnias, lo que no garantiza estándares mínimos de derechos políticos, territoriales, de participación y autodeterminación a los pueblos indígenas en Chile. En 2008, el Estado chileno ratificó, luego de años de negociación, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que entró en vigencia en septiembre de 2009. Sin embargo, importantes organizaciones de derechos humanos y organizaciones indígenas en Chile han denunciado internacionalmente el incumplimiento de los estándares que esta convención establece en materia de derechos indígenas (Bustos, 2014).

Según datos del último censo abreviado realizado en Chile en 2017, un total de 2.185.732 personas se reconocen como pertenecientes a uno de los 9 pueblos indígenas reconocidos por la Ley Indígena N° 19.253, lo que equivale al 12,8% de la población total nacional. De ese porcentaje, el 79,8% se considera perteneciente al pueblo Mapuche; 7,2% se considera Aymara y 4,1% se considera Diaguita. La población que se percibe perteneciente al pueblo Mapuche representó el 9,9% de la población total efectivamente censada en el país. (INE, 2018). Respecto de la distribución de la población indígena a nivel regional, la región Metropolitana concentra el mayor número de personas que declararon pertenecer a un pueblo indígena u originario, con un total de 695.116 personas. La distribución de la población indígena, según área de residencia, se concentra mayoritariamente en las zonas urbanas. Del total de personas que declaran pertenecer a pueblos indígenas, 1.759.677 (el 81%) se localizan en las zonas urbanas, en tanto que 426.115 (19%) viven en zonas rurales (CENSO, 2017). Es importante destacar que desde 2020, la Ley N° 21.273 reconoce al pueblo chango como “etnia indígena”, siendo actualmente 10 los pueblos reconocidos en Chile.

La interculturalidad, políticas de salud y pueblos indígenas

En estricto rigor, Chile no ha logrado consolidar una política pública de estado para —y con— los pueblos indígenas. Lo que existen son algunas iniciativas y esfuerzos sectoriales que se han sustentado en el discurso de la interculturalidad. La interculturalidad ha sido pensada desde el estado

como una política pública dirigida a los pueblos indígenas, con una mirada idealizada de las relaciones interculturales, vistas como relaciones armónicas y equilibradas, que promueve valores como la cooperación y la confianza entre culturas en un marco de horizontalidad.

Aun cuando esta definición reconoce que lo intercultural implica una relación entre dos o más, en la práctica, quienes han sido objeto de estas políticas son los indígenas (Dietz, 2016). Por otra parte, el Estado ha incorporado este enfoque en sus políticas desde una mirada normativa, restrictiva y prescriptiva de lo intercultural. Es el Estado, a través de sus instituciones, el que define qué sería intercultural y qué no, apuntando a un deber ser estandarizado de la interculturalidad.

En el caso específico del sector público de salud, (el sector privado no establece nada al respecto) desde el año 1996 se ha incorporado al marco institucional sanitario vigente una línea de trabajo en salud con pueblos indígenas, que se propuso contribuir a mejorar la situación sanitaria de los pueblos indígenas, sin haber alcanzado a la fecha logros e impactos significativos en la materia. Esto se evidencia en la desmejora en la salud de los pueblos indígenas, en comparación a la población no indígena, resultando en una alta prevalencia de malnutrición por exceso, además de la incidencia cada vez más frecuente de hipertensión arterial (HTA) en adultos, diabetes mellitus tipo 2, problemas de salud mental con altas tasas de suicidio, sumados a la persistencia de enfermedades infecciosas, como la tuberculosis (MINSAL, 2010).

El Ministerio de Salud cuenta con una Política Nacional de Salud y Pueblos Indígenas desde el año 2006, y con un Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas, con partida presupuestaria asignada desde 2000. Existen a lo largo del país recursos humanos específicos en los niveles subnacionales de salud (Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, y Servicios de Salud) a cargo de implementar la política y el programa, considerando la participación de los pueblos indígenas en todo el ciclo de la política pública. Los recursos financieros asignados al Programa se ejecutan a través de transferencias a los niveles subnacionales de salud quienes, a su vez, establecen convenios con organizaciones indígenas y municipios para el financiamiento de recursos humanos, atenciones de medicina indígena, capacitación de recursos humanos en interculturalidad en salud y elaboración de materiales educativos, principalmente.

Tal vez la estrategia más importante de la política de salud y pueblos indígenas en Chile sea la instauración de facilitadores/as interculturales, personas pertenecientes a pueblos indígenas contratadas por el sistema de salud público para actuar como mediadoras entre la persona enferma —su familia y comunidad—, los establecimientos de salud y la medicina indígena. A pesar de ser el soporte principal de la política —y programa— de salud y pueblos indígenas, su rol y función no son reconocidos formalmente por el sistema de salud público; no cuentan con un escalafón en la administración pública y, muchos de ellos, están en condiciones laborales precarias, inestables y sin seguridad social.

Emergen, en este escenario, algunas iniciativas locales, aisladas, en centros de salud familiar de atención primaria y hospitales interculturales, cuya característica distintiva principal de estos espacios es ser atendidos por médicos indígenas. Aun cuando esto abre una posibilidad de acceso a medicina indígena, no se logra el suficiente impacto y la generación de cambios, a nivel del modelo de atención y del sistema de salud público en su conjunto.

La placenta es un residuo, ¡hay que regularla!: el Grupo de Trabajo ministerial y la regulación de la placenta en la normativa sanitaria

Entre los años 2014 y 2016, el Ministerio de Salud de Chile emprendió una discusión sobre la modificación del Reglamento sobre Manejo de Residuos de Establecimientos de Atención de Salud - REAS, de 2009. La discusión buscaba hacerse cargo de una demanda histórica planteada sistemáticamente por los pueblos indígenas en Chile y, al mismo tiempo, responder a los constantes requerimientos de los funcionarios de los establecimientos de salud a nivel nacional, quienes a través de llamados telefónicos, oficios, correos electrónicos, manifestaban que se sentían abrumados al no tener claridad sobre cómo responder cuando se solicitaba la placenta. No olvidemos que muchos de estos funcionarios son el primer contacto con las personas y familias indígenas. La normativa vigente en ese momento mandaba denegar la solicitud de la placenta; frente a esta negativa, lo que recibían era la frustración de las mujeres solicitantes. La modificación reglamentaria buscaba, precisamente, destrabar la

prohibición de entrega de la placenta al momento de ser solicitada por mujeres indígenas en establecimientos de salud públicos y privados.

El destino de la placenta se encuentra regulado en distintas normativas del Ministerio de Salud. El Código Sanitario es una de ellas. Promulgado por la Ley n° 3.385, del 22 de mayo de 1918, ha sufrido numerosas modificaciones y reformulaciones más profundas, transformándose en el Código actual —vigente desde el 31 de enero de 1968. En su artículo 153, establece que “las placentas y otros órganos y tejidos que determine el reglamento podrán destinarse a la elaboración de productos terapéuticos, y a otros usos que el mismo reglamento indique”. El Reglamento del Libro Noveno del Código Sanitario de 1997 sobre aprovechamiento de órganos, tejidos o partes del cuerpo de un donante vivo, y utilización de cadáveres o partes de ellos con fines científicos o terapéuticos refiere, en su artículo 16° que

los Directores de los establecimientos hospitalarios públicos o privados podrán disponer de las placentas, tejidos cerebrales o pulmonares y demás elementos que resultaren de las intervenciones quirúrgicas que se efectúen en el establecimiento, con el objeto de que se destinen a investigación científica o a la elaboración de productos terapéuticos o reactivos, sea que esto se efectúe por sí o por terceros.

El Manual de Atención Personalizada en el Proceso Reproductivo, elaborado en el marco de la estrategia Chile Crece Contigo (PROTEGE, 2009) aborda, en el capítulo XVI, la atención de salud reproductiva de las mujeres indígenas. Propone “garantizar que las familias (si lo desean) puedan quedarse con la placenta, para realizar con ella los ritos pertinentes, además se incorporarán elementos para facilitar su salida (botella para soplar, paños tibios, toma de werkunlawen)” (2009: 335).

Pero sin duda, era el REAS la reglamentación que más específicamente concentraba disposiciones en relación al destino de la placenta. En su artículo 6° se define como residuos especiales a “aquellos residuos de establecimientos de atención de salud sospechosos de contener agentes patógenos en concentración o cantidades suficientes para causar enfermedad a un huésped susceptible”. En esta categoría se especifica a los residuos patológicos entendidos como “restos biológicos, incluyendo tejidos, órganos, partes del cuerpo que hayan sido removidas de seres

o restos humanos, incluidos aquellos fluidos corporales que presenten riesgo sanitario”. Es curioso que, aun cuando en ninguna parte de este Reglamento se mencionen específica y explícitamente a las placentas, sean éstas incluidas y clasificadas en una reglamentación para residuos. Es por medio de una definición sanitaria que la placenta se transformó en un órgano residual, cuyo destino debe ser su eliminación.

Desde mis primeros vínculos y aproximaciones al trabajo en salud, en 2000, fui testigo de esta solicitud en instancias abiertas y colectivas, como encuentros, talleres y seminarios de salud comunales, regionales y nacionales, hasta solicitudes individuales de carácter formal, realizadas en los establecimientos de salud, o en las oficinas regionales y provinciales de la autoridad sanitaria, donde llegaban las mujeres embarazadas y sus familias, muchas veces, a días de concretarse el parto.

El grupo de trabajo ministerial que se conformó para la modificación del REAS incluyó a profesionales del área técnica, matronas/es, enfermeras/os, profesores/as, antropólogos/as, abogados/as, ingenieros/as vinculados a ámbitos como salud pública, riesgos sanitarios derivados de alteraciones ambientales, interculturalidad y pueblos indígenas; a equipos a cargo de los programas de enfermedades transmisibles; a responsables del programa de salud de la mujer tanto de atención primaria y secundaria; al equipo jurídico, entre otros. En algunas instancias de carácter decisivo, o cuando la discusión se entrapaba por falta de acuerdos, contábamos con la participación de jefaturas, autoridades técnico-políticas, por lo general, médicos/as de profesión, con poder de decisión.

La totalidad de los miembros permanentes de este grupo de trabajo eran profesionales (hombres y mujeres) con una larga trayectoria en el Ministerio de Salud, con formación en salud pública. Sus experiencias y experticia eran bastante heterogéneas: algunas de ellas asociadas a la fiscalización y vigilancia, otras más cercanas a labores de prevención y control de enfermedades, ejerciendo un rol rector y regulador; otros, responsables de transversalizar y promover el enfoque intercultural en los programas de salud; y por último, algunos en un rol de asesoría jurídica y de armonización de normativas.

Un aspecto común presente entre los miembros del grupo era su experticia en la elaboración y adecuación de regulación sanitaria. Una buena parte de ellos/as venía trabajando esta materia específicamente, desde hacía por lo menos 5 años. Algunos habían participado en la

elaboración del REAS, en 2009. Todos eran profesionales a los que unía la responsabilidad institucional por elaborar normativas y velar para que éstas se aplicaran y cumplieran. Todos/as, de alguna manera, eran responsables de la aplicación del reglamento de manejo de residuos.

Más allá de la evidencia. La dimensión moral en las políticas de regulación sanitaria

Desde la conformación del grupo de trabajo hubo la exigencia, hacia las profesionales de las ciencias sociales a cargo de los temas de salud indígena en el Ministerio de Salud, de disponer de información relevante para dialogar con profesionales, especialmente del área jurídica y de las ciencias de la salud, que en distintas ocasiones habían manifestado resistencias en relación a la entrega de la placenta, por los potenciales riesgos sanitarios para la salud pública. Eso era un indicador acerca de cómo se entendía, más que la entrega, la placenta en sí misma. No era por un acaso que su regulación hubiera quedado asentada en un reglamento de “residuos”. En su dimensión moral —aquello que la política carga, pero que no es evidente, donde subyacen intencionalidades y juicios de valor que definen lo que es correcto— la placenta era y es definida en la reglamentación del sector salud como un residuo patológico peligroso, objeto de control por parte del sistema y sus funcionarios/as, para evitar riesgos para la salud de la población. En términos morales y valóricos —en este caso particular, un ideal acerca de cómo la placenta debe ser tratada y quiénes son las personas idóneas para ello— el tratamiento y manejo de la placenta le correspondería sólo a algunos, los profesionales de la salud, aquellos que poseen una formación sanitaria formal y, por tanto, quedaría prohibido su cuidado a los/as usuarios/as y requirentes indígenas, vistos como personas sin los conocimientos suficientes para su tratamiento y cuidado. En ese escenario heterogéneo de disciplinas, me parecía que había un espacio de responsabilidad para la expresión de la antropología.

Los argumentos a favor del derecho de las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas a solicitar y recibir la placenta en los establecimientos de salud pública debían ser sustentados con evidencia, datos cuantitativos, estudios científicos, investigaciones, registros formales. No bastaba con los testimonios verbales y escritos de un sinnúmero de mujeres que, frente a la negativa de la entrega de la placenta en sus respectivos centros de salud,

recurrían a la autoridad sanitaria regional (responsable de fiscalizar las disposiciones contenidas en el Código Sanitario, sus leyes, reglamentos y normas complementarias en ámbitos como higiene, seguridad ambiental, productos alimenticios entre otros), y al nivel central del Ministerio de Salud, con relatos escritos donde exponían sus casos, evocaban sus orígenes indígenas y exigían su derecho, en tanto miembros de un pueblo, aludiendo a normativas nacionales e internacionales. Frente a la negativa de una solicitud a nivel sanitario, lo que las mujeres y sus familias argumentaban era la reivindicación histórica del ser indígena, así como la autonomía del cuerpo respecto del sistema de salud, en términos de reclamar el derecho a disponer de un órgano que les pertenecía.

Como profesionales del Departamento a cargo de los temas de salud indígena en el Ministerio, solicitamos y sistematizamos la información disponible sobre casos de solicitud de la placenta, a nivel nacional en el último año (de 2013 a 2014), y de las respuestas dadas por el sistema de salud. Por otra parte, realizamos una búsqueda bibliográfica sobre la importancia y concepción de la placenta para el mundo indígena (Alarcón & Nahuelcheo, 2008; Davison, 1983; Sadler et al. 2006; Quidel & Pichinao, 2002; Torres, 2010). Por último, efectuamos una revisión comparada de la legislación internacional sobre cómo estaba regulada la entrega de la placenta, en países vecinos con características socioculturales y sociosanitarias similares a las de Chile (BOLIVIA, 2005; ECUADOR, 2008; PERÚ, 2005). Con este material fue posible abordar la discusión en el grupo de trabajo.

La ausencia de documentación en las prácticas estatales

Una primera cuestión que identifiqué fue la dificultad de los equipos de salud para documentar las solicitudes de entrega de la placenta, por la inexistencia de un sistema de registro diferenciado que permitiera recoger ese dato. Por lo tanto, el universo de requerimientos con el que nos encontramos no representaba de ninguna manera el número de solicitudes en que mujeres y/o sus parejas o familiares manifestaban su deseo de recibir la placenta tras el parto. Afirmo esto en base a las diversas solicitudes que por vía informal conocí, en mi rol de antropóloga, trabajando en salud con comunidades mapuche, en el nivel subnacional y nacional.

Con los pocos casos que conseguimos relevar procuramos reconstruir el itinerario que seguían las personas, sus solicitudes y las respuestas

entregadas por el sistema de salud. Las solicitudes eran realizadas, en primera instancia, a nivel de los establecimientos de salud, a través de una manifestación en persona y de palabra, a la matrona o matrócn de atención primaria o de los servicios de ginecología de los hospitales. Comúnmente en estos espacios no se resolvía la solicitud, algunas quedaban en el camino, otras escalaban, llegando —los que sorteaban la burocracia y la incomprensión— al Ministerio de Salud. Los casos que logramos reconstruir eran principalmente representativos de aquellos requerimientos en los cuales las personas habían decidido oficiar y acudir hasta las últimas instancias, me refiero a la División Jurídica del Ministerio de Salud, a efectos de obtener una respuesta oficial frente a su pedido.

Lo que encontramos como respuestas oficiales del sistema de salud frente a las solicitudes fue interesante, por la disparidad de los fundamentos y la ambivalencia de respuestas en los casos. Por ejemplo, “No es posible la entrega”, invocando el articulado del código sanitario y del REAS. Asimismo, en los años previos a la modificación reglamentaria, desafiando todo pronóstico, comenzó a aparecer, en la argumentación a favor de la entrega, el Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los estados-nación en los que viven, y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. También, la Ley 20.584, conocida como Ley de Derechos y Deberes en Salud, que establece en su artículo 7° el derecho de los pueblos indígenas a recibir atención de salud con pertinencia cultural, y la obligación de los prestadores institucionales públicos de otorgar dicha atención; las recomendaciones de la OMS sobre parto y nacimiento, y del Sistema Chile Crece Contigo; señalando que las mujeres que dan a luz en una institución deben conservar su derecho a decidir sobre vestimenta (la suya y la de su bebé), comida, destino de la placenta y otras prácticas culturalmente importantes.

Interesa destacar que así como muchas de las solicitudes eran desestimadas por la autoridad sanitaria, en otras regiones, la misma autoridad se dio a la tarea de solicitar a sus equipos técnicos la elaboración de circulares y oficios, dirigidos a su red de atención, instruyendo que frente a la solicitud de placenta por parte de familias indígenas, lo que correspondía era la entrega. Hay aquí una paradoja interesante. La normativa regulatoria no tiene una única aplicación, ni una única lectura. Se encuentra mediada por interpretaciones personales de los funcionarios, que entrecruzan saberes

y sensibilidades respecto de lo indígena, de la interculturalidad y de la salud pública. Lo anterior no hace más que poner de relieve distintas maneras de ser estado, y la forma cómo se expresa la política en prácticas encarnadas en agentes estatales, con concepciones diversas, acerca de ser estado y de la cabida o no que tienen los derechos de los pueblos indígenas dentro de un estado que se define como unitario y monocultural. Parafraseando a Fassin (2018), aun cuando existan criterios y se definan protocolos, las condiciones de arbitraje que imponen instancias gubernamentales y funcionales, cuya tarea es la supervisión y la regulación, dejan una parte importante a la interpretación personal de los agentes del estado que, a final de cuentas, resuelven “según su leal saber y entender”.

Tuve acceso a varios casos de funcionarios de salud que solicitaban respaldo al nivel central del Ministerio de Salud, para fundamentar sus respuestas frente a estas solicitudes. Algunos sentían temor de ser cuestionados por sus jefaturas por no cumplir la norma. Sin embargo, muchos se valían de la normativa nacional e internacional para respaldar las respuestas a favor de la entrega de la placenta. Algunas veces, dependiendo de la sensibilización y voluntad de la jefatura de turno, este tipo de argumentos eran acogidos por la autoridad; sin embargo, en otros casos, el mismo argumento era descartado y lo que se hacía valer, por sobre la normativa internacional —e incluso por sobre indicaciones de algunos departamentos y divisiones del propio Ministerio de Salud— era el REAS, prohibiendo así la entrega solicitada.

Cabe resaltar esta ambivalencia del estado: mientras algunos funcionarios de salud hacían valer el reglamento vigente, que no permitía la entrega de la placenta, otros funcionarios se esforzaban por convencer a sus autoridades de que disponer de la placenta era un derecho de las mujeres y sus familias, evidenciando que había argumentos legales y normativos suficientes para respaldar las solicitudes.

Sobre “evidencias” y “Evidencias” ¿Qué hacen los pueblos indígenas con la placenta?

Una cuestión que aparecía y preocupaba a los miembros del grupo de trabajo era el destino que las personas darían a la placenta. ¿Qué hacen los pueblos indígenas con la placenta? ¿Cómo y quién(es) la manipula(n)?

¿Todos los pueblos indígenas hacen lo mismo con ella? Junto con —o antes de— expresar un esfuerzo por entender y conocer las prácticas asociadas al ritual de la placenta, los preguntas expresaban, por un lado, temor y desconfianza, desde el campo de lo técnico sanitario y profesional, acerca de ciertas prácticas indígenas, en cuanto a los efectos que un supuesto inadecuado tratamiento de la placenta por parte de las familias indígenas podría ocasionar a la salud pública. Y por otro lado, las interrogantes eran al mismo tiempo, el reflejo extremo del rol fiscalizador, regulatorio, y de control conferido por ley a los/as funcionarios/as que se desempeñan desde el rol de la autoridad sanitaria. Ese es el rol del que son mandatarios y por tanto, es parte de la función pública cumplirlo. Tras ese rol emerge una racionalidad movilizadora por la desconfianza, un rol funcionario muy consciente y fuertemente instalado en el quehacer técnico.

También despertaba curiosidad conocer qué es lo que exactamente las personas y familias pertenecientes a pueblos indígenas realizan con la placenta: ¿La leen? ¿La entierran junto a un árbol? ¿La dejan sobre el techo de las casas? ¡¡¡¿Se la comen? !!! La discusión que se había iniciado y el rumbo favorable que había seguido en cuanto a entender que la entrega de la placenta constituía un derecho de las mujeres indígenas de pronto abrió un camino inesperado. Comenzó a instalarse entre los miembros del grupo de trabajo la idea de que la modificación reglamentaria debería incluir la regulación y monitoreo, por parte del sistema de salud, del destino final de la placenta. Es decir, no se trataba sólo establecer protocolos, flujogramas y mecanismos de bioseguridad para resguardar una entrega segura de la placenta por parte del personal de salud, sino también extender la regulación a lo que las familias hacían, en su espacio más íntimo, con ella. Se trataba de regular la práctica ceremonial ritual de la placenta. Para que se entienda bien, la regulación establecería cómo debía ser esa práctica “segura” para ser autorizada por parte del personal de salud.

Como antropóloga, esta idea generó un cierto malestar. Eso era una forma de ingreso del quehacer del estado en la vida cotidiana y espiritual de las familias indígenas; entrar a un terreno al que no habíamos sido invitados. Era ir en una dirección en la que, como equipo, nunca hubiéramos querido ir. Se desconfiguraba el espíritu inicial de la modificación reglamentaria. ¿Por qué el sistema de salud tendría que involucrarse en ese espacio íntimo de las familias? ¿Qué lo facultaba para ello? La primera

reacción fue manifestar abiertamente en la reunión la oposición a esa idea —y no de la mejor manera, o en los mejores términos. Pero, ¿cómo elaborar un relato y transmitir argumentos que nos permitieran dialogar con los funcionarios, buscar puentes de entendimiento, evitando que la intención de regular una práctica cultural en función de la protección de la salud pública, terminara siendo finalmente una medida “desmedida”?

La manera de revertir esa idea fue acudiendo a la “evidencia”. La documentación de las prácticas culturales en torno a la placenta pesquisada en algunos estudios e informes —muchos de estos últimos elaborados por los propios equipos de salud— permitió argumentar sobre la cuidadosa, respetuosa, y en algunos casos, temerosa relación que han establecido, y establecen hoy, las personas pertenecientes a pueblos indígenas con la placenta. Las más preocupadas por un manejo/tratamiento delicado y respetuoso, eran ellas, las familias. Así lo evidencia el siguiente testimonio recogido por el estudio de Quidel y Pichinao.

Bueno, eso era muy importante, ésta se enterraba cerca de la casa, eso es de mucho cuidado, no se juega con eso, hoy en día en el hospital eso se quema o lo botan, es por eso que eso puede traer mucha desgracia durante la vida de la persona, la persona puede vivir en medio de cosas de fuego. Además por medio de la placenta, se puede ver el futuro de la persona, viene como escrito. Había que observarlo muy bien cuando la placenta era grande esto demostraba que la vida de la persona iba a ser larga, cuando la placenta era más pequeña, esto demostraba que la vida de la persona iba a ser más corta. Sin embargo, todo este conocimiento se ha perdido por falta de práctica (Quidel & Pichinao, 2002: 22-23).

Si bien esta “evidencia” ayudó a marcar un límite entre lo regulable y lo no regulable, no fue suficiente. El temor profesional en algunos de los integrantes del grupo de trabajo no amainó. Ahora la preocupación se centraba en las posibles infecciones que la placenta podría transmitir a quienes tomaran contacto con ella, entre ellos, el personal de salud a cargo de hacer la entrega, la parturienta y su familia más cercana, que participan en la ceremonia. Profundizamos en la búsqueda de investigaciones que abordaran temas de salud sexual y reproductiva, prácticas socioculturales asociadas a los rituales de la placenta en distintos pueblos indígenas en Chile (Alarcón & Nahuelcheo, 2008; Davison, 1983; Sadler et al., 2006; Quidel & Pichinao, 2002; Torres, 2010). La búsqueda posibilitó mostrar

al grupo de trabajo ampliado que, para los pueblos indígenas, la placenta no es un simple residuo orgánico. Para ellos, el adecuado tratamiento de la placenta es el tratamiento ritual, pues fortalece lazos, protege al recién nacido, resguardando su formación como persona, la relación con su comunidad y otorgando la pertenencia a un territorio.

Sin embargo, esta “evidencia”, no fue suficiente para calmar las preocupaciones y temores de los demás miembros del grupo de trabajo ministerial. Los/as profesionales representativos de las perspectivas ambiental y sanitaria nos plantearon, por un lado, no tener las competencias técnicas suficientes para evaluar los posibles riesgos de infección asociados a la entrega de la placenta, y sugirieron la necesidad de contar con una opinión experta al respecto, como la de un médico con especialidad en infectología. Por otro lado, propusieron realizar un conjunto de exámenes previos a las mujeres que solicitaran la placenta, tendientes a evaluar/analizar los posibles riesgos de contaminación por sangre de enfermedades tales como VIH/SIDA, Chagas, HTLV1, hepatitis B, hepatitis C. Sus argumentos indicaban que la realización de estos exámenes servirían para controlar el riesgo de posibles contagios. En ningún momento se cuestionaron esos argumentos basados en aquella otra “Evidencia”. La reflexión posterior a este hecho fue pensar en la existencia de evidencia con minúscula y Evidencia con mayúscula y en cómo, desde las ciencias sociales y desde la antropología, es posible contribuir a cuestionar y relativizar la idea de que las ciencias de la salud producen “Evidencia”, un conocimiento que es verdadero, objetivo e incuestionable. Nuestras propias prácticas disciplinares pueden ayudar a desnaturalizar la noción de verdad y de un estatus superior de Evidencia, atribuible a un determinado tipo de conocimiento, en este caso, el conocimiento biomédico.

Con base en estas diversas perspectivas —indígenas y disciplinares— puestas en juego, el grupo de trabajo ministerial elaboró la propuesta de modificación reglamentaria que incluía las dimensiones antes descritas, vale decir, los aspectos antropológicos, socioculturales, indígenas e identitarios; los resguardos ambientales de la entrega; los procedimientos y exigencias institucionales para la solicitud y entrega; y la evaluación, en base a exámenes adicionales a los que se realizan a toda mujer embarazada, bajo el supuesto de controlar y evitar los posibles riesgos de contaminación por sangre.

Dos eventos marcaron el momento en que se construía esta modificación reglamentaria. El primero de ellos está relacionado con la preocupación de algunos miembros del grupo de trabajo (quienes mayor preocupación manifestaron fueron los/as profesionales responsables por el control de las enfermedades transmisibles) por los riesgos para la salud pública que pudiera ocasionar la entrega de la placenta y un “mal uso” de ésta. Hubo voces dentro del grupo de trabajo ministerial que estimaron necesario solicitar una síntesis rápida de Evidencia en relación a infecciones transmitidas por su manipulación, especialmente en cuanto al contagio de enfermedades transmisibles por la sangre. Una síntesis rápida de evidencia es una recopilación de la evidencia disponible para evaluar la pertinencia de una intervención. Esta es una de las exigencias que Salud tiene que cumplir cuando se requiere diseñar, implementar y/o evaluar los resultados de una determinada política pública, sea ésta un programa, la formulación de una ley, la adecuación de un reglamento, etc.

Una primera cuestión que arrojó esta búsqueda es que los riesgos de manipulación de la placenta era una materia que había sido poco explorada, tanto a nivel nacional como internacional. La búsqueda concluyó en que no había evidencia científica que confirmara o negara los riesgos para la salud de la población posibles de transmitir por el manejo de la placenta posterior al parto. El segundo evento dentro de este proceso está relacionado con incorporar al debate una voz con mayor autoridad y especialización respecto de los riesgos de infección. De alguna manera, lo que estaba a la base de este requerimiento era que quienes estábamos allí formando parte del grupo de trabajo (profesionales de la salud no médicos) no teníamos la jerarquía, el conocimiento suficiente ni la experticia requerida para pronunciarnos sobre los riesgos, las infecciones y la salud de la población, pese a haber presentado evidencia antropológica y a contar con los resultados de la búsqueda rápida de evidencia. Primaba una racionalidad hiperespecializada y médico-centrada. Por ello, el grupo de trabajo ministerial solicitó incorporar al grupo a un profesional médico especialista en control de infecciones asociadas a la atención de la salud, que llegó a participar de las reuniones finales en las que se discutía la estrategia y el texto final de modificación del REAS.

Las observaciones del médico experto cuestionaron y remecieron ciertas “verdades”, que habían sido asumidas por el grupo como incuestionables. El profesional nos planteó que los exámenes listados en

la modificación del reglamento —ya señalados en este artículo— eran exámenes exigidos para la sangre utilizada en transfusiones, no para el acto de entrega de placentas. Desde su perspectiva, no habían antecedentes de que las infecciones que se pretendía pesquisar a través de los exámenes listados en la modificación fueran transmitidas por manipulación de la placenta. En este sentido, no se justificaba hacer exámenes especiales, adicionales, sólo para este propósito, distintos a los que se practica a cualquier mujer embarazada.

Las palabras de este especialista médico no cayeron bien entre algunos miembros del grupo de trabajo. Generaron un debate intenso, y desconcierto de mi parte, principalmente por no haberme cuestionado oportunamente esas sobreexigencias. Reaparecieron las preocupaciones sobre los riesgos para la salud de la población que pudiera acarrear la entrega de la placenta. Se explicitaron, una vez más, aprehensiones respecto de contagio con algún virus por causa de la manipulación de la placenta. Los miembros el grupo de trabajo con formación en ciencias de la salud insistieron en que no había evidencia científica que apuntara en ese sentido; se fundamentó que gran parte de los virus morían al contacto con el ambiente, y que además la placenta sería entregada en una bolsa sellada de manera hermética, por lo tanto, el riesgo no era relevante.

La voz autorizada del médico infectólogo jugó, en esta ocasión, a favor del sentido último de la modificación del REAS. Fue un argumento aliado en la búsqueda de desburocratizar un procedimiento, de respetar y garantizar un derecho, de dar respuesta a una demanda, sentida y sostenida por décadas, por parte de los pueblos indígenas. Pese a que muchos no estuvieron de acuerdo con las observaciones del profesional experto, prevaleció su saber por sobre el de otros profesionales no médicos de la salud, así como la empatía que las autoridades de la época tuvieron con dicho argumento.

Las indicaciones técnicas señaladas llevaron a simplificar la modificación reglamentaria, excluir exámenes adicionales y, de esa manera, desburocratizar una experiencia para quienes libremente decidieran vivirla. En noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial la aprobación de la modificación reglamentaria, y en junio de 2017 se dictó la Norma Técnica para la entrega de placenta, que garantiza el derecho de las mujeres a disponer de ella, respetando sus prácticas culturales, así como también brinda un marco de actuación a quienes trabajan en los

establecimientos de salud, con las garantías sanitarias para resguardar la salud de la población.

Reflexiones finales

Este largo recorrido, espero, haya conseguido evidenciar al estado en prácticas, visto a través de lo que sus agentes hacen, en este caso, profesionales —antropólogos/as incluidos/as— cuyo quehacer se desarrolla en el área de la salud, y que tienen la responsabilidad sanitaria de desarrollar una tarea, tal vez no tan conocida en este campo, vinculada al rol de regulación y rectoría de la salud pública. En la práctica esto se traduce en el diseño, formulación y adecuación de normativas, reglamentos, protocolos y normas técnicas que, por lo general, cuando son formuladas lo hacen con una población tipo en mente, lo que no considera particularidades y necesidades de grupos específicos, como los pueblos indígenas.

El trabajo en políticas de salud —y particularmente en un campo como la adecuación normativa— me parece, deja ver cómo la antropología puede aportar a ese ámbito de distintas formas, como el levantamiento de evidencia y su traducción para perspectivas y disciplinas diversas; o el registro de procesos como la reconstrucción de microhistorias de la política que, en este caso en particular, permitió reposicionar la importancia de responder institucionalmente frente a una demanda histórica y trenzar caminos posibles para alcanzar el fin último (a saber, la entrega de la placenta a quien libremente la solicitase); incluso registros y reconstrucciones que pueden ser relevantes también para futuros ejercicios de modificación reglamentaria. La antropología aportó, desde su método de trabajo, mostrando la diversidad de voces, otorgando un estatus particular al relato y al testimonio como evidencias que construyen un argumento que privilegia experiencias subjetivas de vida, tanto de quienes angustiosamente solicitan, como de aquellos que angustiosamente no saben qué responder.

Entramos así a la dimensión moral y afectiva del estado, de las políticas y de quienes tienen formalmente el mandato de diseñarlas, adecuarlas y contribuir para su puesta en práctica. “La experiencia afectiva común nunca tiene un solo tono, a menudo es mixta, oscilando de un matiz al otro, marcada por la ambivalencia. (Le Breton, 2012: 69). Los

profesionales del grupo ministerial a cargo de efectuar la propuesta de modificación del REAS vivieron una tensión permanente, oscilando entre la adecuación normativa orientada a otorgar garantías de derecho a los pueblos indígenas, por un lado, y por otro, extremando su rol fiscalizador de la normativa, que los instala en una racionalidad del control, de la regulación, que piensa al otro/a como un sujeto irreflexivo, que desconoce normas de higiene, que carece de conocimientos y prácticas propias del cuidado de su salud; y al que, por lo tanto, hay que educar para que aprenda a manejar la placenta en los términos de la bioseguridad.

El REAS y su posibilidad de adecuación es una más de las formas cómo el estado se expresa en esta práctica en particular; no meramente burocrática y administrativa. Es un acto que conecta a los funcionarios, afectiva y emocionalmente, con sus responsabilidades y experticias, así como los une con lo que, desde su experiencia en el estado, es la respuesta técnica correcta, es decir, con su rol regulador para el cuidado de la salud de la población. Los funcionarios involucrados en esta tarea comparten una emocionalidad, que se expresa en la forma de relacionarse con la idea de modificar una norma para posibilitar la entrega de lo que, desde la perspectiva del sistema de salud, constituye un residuo. Se trata de una emocionalidad ambivalente, de miedo y desconfianza, que cede un espacio de control y de poder, pero que al mismo tiempo desconfía de algunos comportamientos que ignoran la norma institucional establecida. Esta emocionalidad es la que los hace avanzar y retroceder, en sus propuestas y decisiones; es la que los hace revisar —y volver a revisar— los requisitos para la entrega de la placenta. Es la que los hace sumar nuevas exigencias y sobreexigencias como lo fue, en este caso, la solicitud de sumar, a la evidencia ya disponible, una búsqueda rápida de evidencia científica para pesquisar riesgos sanitarios por manipulación de la placenta, y la inclusión, en el equipo de trabajo, de la voz de alguien “más experto”. También, la exigencia de exámenes a quienes solicitaran la placenta, adicionales a los que se hacen habitualmente a una embarazada, como expresión de la desconfianza. Y por último, es la que hizo plantearse la necesidad de regular lo que las personas, en un contexto de carácter ritual, realizan con este órgano, en tanto mecanismo de control de las vidas y de los cuerpos de las mujeres.

El propio reglamento se consolida como una herramienta cargada afectivamente, en tanto materializa, por un lado, concepciones de los agentes estatales sobre las prácticas de los pueblos indígenas como

prácticas no confiables; y por otro, posibilita retomar una práctica ritual ancestral, observada por los propios pueblos como una reivindicación política y de derechos. En ese sentido, lo que se modifica va más allá del reglamento. Lo que cambia no es sólo un articulado, sino la manera de establecer la relación entre el aparato estatal y la ciudadanía. Cambia, al mismo tiempo, la manera de tratar la placenta, tanto desde las condiciones de bioseguridad como desde su tratamiento ritual.

Por otro lado, el caso presentado aquí pone en destaque cómo los funcionarios de salud pueden, en ocasiones, cuestionar la normativa, revisarla, reformularla; y cómo las emociones vuelven constantemente a emerger en decisiones que se fundamentan, aparentemente, en racionalidades técnico-científicas, pero que están permeadas por sentimientos de temor y de desconfianza profesional, que marcan también los caminos de la política pública, a veces abriéndose a posibilidades impensadas que dan cabida a la diversidad de puntos de vista, y otras veces cerrándose, burocratizando la vida y manteniendo el *status quo* porque “siempre ha sido así y así deberá seguir siendo”.

La heterogeneidad de perspectivas, lenguajes, conocimientos, diálogos y disputas inter e intra disciplinarios en el área de la salud y, en particular, dentro del conocimiento biomédico, es algo que llama la atención y que entra también al ruedo en las decisiones de la construcción de política pública. Hay evidencia y Evidencia. La evidencia tiene estatus distintos, jerarquiza conocimientos y relaciones que determinan decisiones. Por una parte, la evidencia etnográfica es descriptiva, mientras que el lenguaje dominante en las políticas es prescriptivo —busca decir lo que debe y no debe hacerse, expresar claramente lo que se necesita (Apthorpe, 1997: 47-49). Resulta en este sentido muy elocuente la intervención final del médico infectólogo, quien —paradójicamente— inclinó la balanza a favor de las posiciones antropológicas, al prescribir que no hay Evidencia sobre los riesgos sanitarios del manejo de la placenta. De paso, este caso ilustra que, en los campos políticos de la política pública, creados “por responsabilidades institucionales divididas”, lo que influye no es “sólo la argumentación o la persuasión” característica de los procesos de diseño, reforma e implementación de programas, “sino los contactos personales y la desigual distribución de poder e influencia que caracterizan a estos procesos” (Agudo Sanchíz, 2019: 252).

El conocimiento científico puede verse investido de una autoridad que trasciende al conocimiento mismo, alcanza el campo de la autoridad política y adquiere el monopolio absoluto de la razón. Al mismo tiempo, otros tipos de conocimientos, que no el conocimiento biomédico, son examinados con distancia e incorporados a las decisiones, parcial e instrumentalmente, de manera que sirva a los intereses institucionales. Esos conocimientos son también provisorios, contradictorios y cuestionables; sin embargo, jerarquizan las determinaciones estatales traducibles en “prácticas políticas de regulación y disciplinamiento” (Das & Poole, 2008: 19), regulando la vida de los/as otros/as, estableciendo lo que pueden y no pueden hacer, normando cómo deberían ser y comportarse, ingresando en ocasiones a los espacios más íntimos y privados de las familias: el destino, uso y tratamiento de algo que es propio, la placenta.

Referencias bibliográficas

- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2013. “La socialización del consultor antropológico: De la práctica a los marcos normativos de la política pública”. *Revista de Antropología Social*, 22(0), 177–198. https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2013.v22.43188
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. 2019. “Las políticas de seguridad y los límites de la antropología comprometida: un autoestudio de caso”. In: Yerko Castro Neira (coord.), *Antropología de la violencia*. Puebla: BUAP, pp. 245–277.
- ALARCÓN, Ana M. & NAHUELCHERO Yolanda. 2008. “Creencias sobre el embarazo, parto y puerperio en la mujer mapuche: conversaciones privadas”. *Chungara: Revista De Antropología Chilena* 40, n°. 2, p. 193–202. www.jstor.org/stable/27802514.
- APTHORPE, Raymond. 1997. “Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear: On Language, Genre and Power”. In: SHORE, C. & WRIGHT, S. (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 42–58.
- BÍO BÍO, SERVICIO DE SALUD. 2009. *Chumgnechi inche domuche mapuche pewenche poyerwal nieupoli tañi pupüñeñ. Guía de autocuidado de la mujer mapuche-pewenche en su proceso reproductivo*.
- BOLIVIA - MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES. 2005. *Guía para el desarrollo de un enfoque intercultural de la salud materna*.

- BREIHL, Jaime. 2003. *Epidemiología crítica. Ciencia emancipadora e interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- BURAWOY, Michael. 2003. "Revisits: An Outline of a Theory of Reflexive Ethnography." *American Sociological Review* 68, no. 5, p. 645–79. <https://doi.org/10.2307/1519757>.
- BUSTOS, Bárbara. 2014. *O estatuto da comunidade indígena e realização do ngillatun entre os Mapuche de Tranaman no sul do Chile. Dinâmicas organizacionais e transformações sociopolíticas*. Tese doutorado em Antropologia Social. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina.
- CABAÑA, Gabriela. 2019. "Dignidad es cuidado. Hacia una nueva forma de integración social". *Revista Intervención*, 9 (2) 5–24.
- CHILOÉ, SERVICIO DE SALUD. 2010. Unidad de Salud Colectiva: *Síndromes culturales en archipiélago de Chiloé. Sobreparto, mal, susto y corriente de aire*. Proyecto FONIS/CONICYT SA07120072.
- DAS, Veena & POOLE, Deborah. 2008. "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, n° 27, pp. 19-52. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf
- DAVISON, Judith. 1983. "La sombra de la vida. La placenta en el mundo andino". *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, t. 12, no 3-4, p. 69-81.
- DE LA MAZA, Francisca. 2017. "Tourism in indigenous territories: the impact of public policies and tourism value of indigenous culture." *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, DOI: 10.1080/17442222.2018.1416894
- DE LA MAZA, Francisca. 2018. "Gobierno local, política y turismo indígena: enfoque etnográfico en contextos interculturales". *Revista Antropologías del Sur* Año 5, N°9, p. 181-195.
- DENNIS, Barbara. 2009. "What Does It Mean When an Ethnographer Intervenes?" *Ethnography and Education*, vol. 4, n°2, p.131-146. <https://doi.org/10.1080/17457820902972762>
- DIETZ Gunther. 2016. "La interculturalidad: desafíos epistemológicos y respuestas antropológicas". p. 18-26. *El volcán insurgente. Corriente crítica de trabajadores de la cultura*. Número 46, Nov.-Dic.
- ECUADOR - MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. 2008. *Guía técnica para la atención del parto culturalmente adecuado*.
- ESPADA, Adrián. 2019. Reseña de "Affective States: Entanglements, Suspensions, Suspicions." Mateusz Laszczkowski (ed. lit.), Madeleine Reeves

- (ed. lit.) New York: Berghahn Books, 2017. In AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana, ISSN-e 1578-9705, Vol. 14, N°. 1, p. 169-174
- ESPINOZA Claudio & CARMONA Rosario. 2018 “Reactivación cultural mapuche y procesos etnopolíticos en la ciudad. las oficinas de asuntos indígenas en la región metropolitana, Chile”. *Papeles de trabajo* n° 35 – julio. ISSN 1852-4508. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Sociocultural.
- ESPINOZA, Claudio. 2018. “El desafío municipal mapuche. Etnografía de una experiencia política: Tirúa 1992-2008”. *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana* www.aibr.org. Volumen 13 Número 3 Septiembre – Diciembre. ISSN: 1695-9752. E-ISSN: 1578-9705
- FASSIN, Didier. 2018. *Por una repolitización del mundo*. Editorial Siglo XXI.
- HAMMERSLEY, Martyn & ATKINSON, Paul. 1994. *Etnografía. Métodos de Investigación*. Barcelona / Buenos Aires: Editorial Paidós.
- HARO, Jesús A. & MARTÍNEZ, Ramón. 2015. “Salud para los pueblos indígenas en México, avances y retrocesos a la vuelta del milenio”. En Esther Jean Langdon y Marina D. Cardoso (Org.) *SAÚDE INDÍGENA: políticas comparadas na América Latina..* Ed. UFSC.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE. INE. 2018. Síntesis Resultados CENSO 2017.
- IQUIQUE, SERVICIO DE SALUD. 2006. *Sistematización parto humanizado en población aymara. Sistematización de un modelo de parto humanizado introducido en la maternidad del Hospital de Iquique. Hospital de Iquique.*
- JARAMILLO, P. 2016. “Gubernamentalidades futuristas: gobernar el hogar en la era del optimismo tecnológico”. *Contemporánea* v.6.n.1. pág.: 7595 Jan Jun. 216. ISSN (Eletrónico): 2316-1329. <http://dx.doi.org/10.4322/2316-1329.009>
- LASZCZKOWSKI. Mateuz & REEVES. Madeleine. 2017. *Affective States. Entanglements, Suspensions, Suspensions*. New York: Berghahn Books.
- LE BRETON, David. 2012. “Por una antropología de las emociones”. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, vol. 4, núm. 10, diciembre-marzo. pp. 67-77 Universidad Nacional de Córdoba Córdoba, Argentina. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273224904006>
- MALUF, Sônia Weidner & ANDRADE, Ana Paula Müller de. 2017. “Entre políticas públicas e experiências sociais: impactos da pesquisa etnográfica no

campo da saúde mental e suas múltiplas devoluções”. *Saúde e Sociedade*, 26 (1), 171-182. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017168331>

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES DE CHILE. 2013. *Decreto 66. Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena* en virtud del artículo 6 n° 1 letra a) y n° 2 del convenio n° 169 de la organización internacional del trabajo y deroga normativa que indica.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA DE CHILE. 2020. Ley 21.273, modifica la ley n° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena, para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile, entre otras materias.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE CHILE. 1993. Ley 19253 establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena.

MINSAL - MINISTERIO DE SALUD DE CHILE. 1968. *Código Sanitario, Decreto con fuerza de Ley N° 725.*

MINSAL - MINISTERIO DE SALUD DE CHILE. 2008. *Manual de Atención Personalizada en el proceso reproductivo.* Departamento Ciclo Vital División Prevención y Control de Enfermedades Subsecretaría de Salud Pública.

MINSAL - MINISTERIO DE SALUD DE CHILE. 2009. *Reglamento sobre manejo de residuos de establecimientos de atención de salud (REAS).* Dto. n° 6 de 2009 publicado en el diario oficial de 04.12.09.

MINSAL - MINISTERIO DE SALUD DE CHILE. 2010. *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Provincia de Arauco.* Serie Análisis de Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Subsecretaría de Salud Pública.

MINSAL - MINISTERIO DE SALUD DE CHILE. 2012. Subsecretaría de Salud Pública. 2012. Ley 20.584 regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.

MINSAL - MINISTERIO DE SALUD DE CHILE. 2017. Decreto 43 modifica decreto supremo n° 6, de 2009, del Ministerio de Salud, que aprueba reglamento sobre manejo de residuos de establecimientos de atención de salud (REAS).

OSORNO, SERVICIO DE SALUD. s/d. *Muezlemayen Kume Koñin. Encontrándonos para un buen parto.*

- PERÚ - MINISTERIO DE SALUD. 2005. *Norma técnica para la atención del parto vertical con adecuación cultural*.
- PINK, Sarah; LEDER Mackley Kerstin; MITCHELL, Val & GARRATH T. Wilson and Tracy. 2016. "Refiguring digital interventions for energy demand reduction: Designing for life in the digital-material home". In: Pink, S., Ardevol, E. and Lanzeni, D. (eds.) *Digital Materialities Design and Anthropology*, London: Bloomsbury, pp. 79-97.
- PROTEGE – Chile Crece Contigo – UNICEF. 2009. *Pe nei te poreko haña o te nã poki 'i Rapa Nui. Así nacen los bebés Rapa Nui*.
- QUIDEL, José & PICHINAO Jimena. 2002. "Haciendo crecer personas pequeñas en el pueblo mapuche". Versión inédita del texto final.
- ROJAS, Carolina. 2019. *Ayudar a los pobres. Etnografía del estado social y las prácticas de asistencia*. UAH, Ediciones.
- SADLER, Michelle, OBACH Alexandra, ALARCÓN, Ana María, VIDAL, Aldo, ASTUDILLO, Paula & VIDELA, Paula. 2006. *Pautas de crianza mapuche. "Significaciones, actitudes y prácticas de familias mapuches en relación a la crianza y cuidado infantil de los niños y niñas desde la gestación hasta los cinco años"*. Centro Interdisciplinario de Estudios de Género CIEG, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Departamento de Salud Pública, CIGES, Universidad de la Frontera.
- SHORE, Cris. 2010. "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la" formulación "de las políticas". *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología*, no. 10, 21-49. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003>
- TAPLIN, Dana H., SCHELD, Suzanne & LOW, Setha M. 2002. "Rapid Ethnographic Assessment in Urban Parks: A Case Study of Independence National Historical Park." *Human Organization* 61, no. 1 pp.80-93. <http://www.jstor.org/stable/44126969>.
- TORRES, Paulina. 2010. *Të kuhane o Të Kaina. El paisaje y la persona Rapa Nui*. Tesis en Antropología. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- WEDEL, Janine R., SHORE, Chris, FELDMAN, Gregory & LATHROP, Stacy. 2005. "Toward an Anthropology of Public Policy." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 600 (2005): 30-51. <http://www.jstor.org/stable/25046109>.

Los Abriles Culturales Salteños. Pro Cultura Salta, política cultural y procesos de formación de Estado¹³⁸

*Laura Navallo Coimbra*¹³⁹

DOI: 10.48073/978656128079.0008

Introducción

Pro Cultura Salta es una asociación civil sin fines de lucro que ofrece a la población salteña desde 1977 eventos culturales llamados Abril Cultural Salteño. En este trabajo nos proponemos analizar esta institución y reflexionar de qué manera la “cultura” se convertía en un objeto a partir del cual se generaron “políticas”. Aun cuando entre sus realizadores persistía la creencia generalizada de que el “arte” sólo se hacía por vocación y por amor, siendo por lo tanto una esfera de producción “desinteresada” y, como tal, no entrando en las dimensiones sociales consideradas como políticas. Sin embargo, poner en marcha un evento cultural implicaba la movilización de personas y recursos. Disposiciones éstas que se consiguieron muchas veces por los vínculos construidos entre los individuos.

Pro Cultura Salta no es ni fue una entidad homogénea en su configuración, tampoco mantuvo a lo largo de todos esos años las mismas relaciones con los diferentes actores sociales. Por eso en esta oportunidad quisiera presentar algunas transformaciones, principalmente aquellas que sucedieron en la década de los noventa en la ciudad de Salta, momento en

138 Una versión anterior de este texto fue publicada en *Revista De Antropología*, 55(2), 2012 (<https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2012.59300>), como parte del Dossier “Haciendo Estado. El estudio antropológico de las acciones gubernamentales como parte de los procesos de formación del Estado”.

139 UNSA-CONICET.

que la “cultura” dejaba de ser una preocupación de un grupo de amigos y pasaba a convertirse en objeto de interés para el gobierno provincial. Abordar aquí el Estado supone considerar los diversos planos que lo constituyen, entre ellos las relaciones sociales, por eso el acento se coloca en los vínculos que los miembros de Pro Cultura establecieron entre sí y las funciones que desempeñaron en la administración pública. Atender a las dinámicas de esas relaciones permite comprender que tanto aquello que se presentaba como las ideas de un grupo de amigos se fue convirtiendo en una política gubernamental como así también qué Estado se realizaba a través de ésta.

Para ello analizamos documentos como los programas de los Abriles Culturales, las publicaciones de la propia asociación y entrevistas realizadas a los miembros actuales y antiguos de la asociación. A partir de los programas de los Abriles Culturales y las actividades que en éstos constaban, según las referencias de lugar, hora, día, tipo de espectáculo y nombre del (los) artista(s) y de la(s) obra(s), se dedujeron los modos en que se construían las relaciones mediante la participación de las personas y de las instituciones. Esas relaciones se traducían al mismo tiempo en categorías como “organización”, “adhesión”, “auspicio” y cada una de ellas cumplía un rol particular en la realización del mes cultural.¹⁴⁰

La lectura de los programas también permite considerar las transformaciones producidas en el interior de Pro Cultura Salta y las diversas vinculaciones que la asociación pudo entablar con distintos agentes y agencias, evidenciando los hiatos entre los discursos y las prácticas. Una característica de esa distancia fue que la mayoría de las veces las acciones emprendidas por los miembros del directorio de Pro Cultura se decían “no gubernamentales” o “apolíticas”. Sin embargo, al seguir los recorridos transitados por algunas de esas personas, se percibe que la separación del Estado o de la economía se producía sólo en apariencia, o bien como resultado de una acción directamente política que no podía nombrarse como tal.

Primero, describo el tipo de asociación que es Pro Cultura Salta, su surgimiento y algunos de sus propósitos, para tratar de entender en qué medida el Abril Cultural Salteño puede ser concebido como una

140 El trabajo de campo fue realizado en el año 2009 en Salta, República Argentina. Se desarrolló para la Maestría en Antropología Social (MN/UFRJ) cuya disertación fue defendida en febrero de 2010. Parte de la información aquí empleada forma parte de ese proceso académico.

política gubernamental. Seguidamente, pretendo considerar algunas de las transformaciones producidas durante la década de los noventa con el objetivo de comprender los “efectos de Estado” (Mitchell, 1999); es decir, el proceso mediante el cual la cultura se convierte en objeto de políticas del Estado provincial que permite la construcción de “lo salteño” y el lugar de Pro Cultura Salta en ese proceso. Finalmente, a través de categorías como “auspicio” o “contribución” intentamos comprender las formas empleadas por estos agentes sociales a la hora de administrar distintos tipos de recursos.

Relaciones interpersonales y relaciones políticas: efectos, afectos y valores

La creación de una asociación civil que tuvo como objetivo realizar actividades vinculadas al arte y la cultura produjo un proyecto para la provincia de Salta que puede ser entendido como una política cultural. Para comprender el significado de una política cultural presto atención a las relaciones que Pro Cultura mantuvo y generó con el Estado. A partir de las relaciones y de los agenciamientos de las personas reflexiono sobre los límites de lo gubernamental.

Los individuos establecen relaciones interpersonales y construyen sus redes de socialización; a través de ellas movilizan los recursos que cada uno tiene disponible. En la dinámica social, estos recursos son intercambiados posibilitando o no la viabilidad de proyectos, bienes, servicios o favores. De esta forma, cierto tipo de amistades entre las personas pueden ser consideradas en su dimensión política, aun cuando sus actores denuncian el carácter apolítico de sus prácticas. Este enfoque permite considerar que el Estado como administración pública, pierde su abstracción idealizada o real, vigente en el sentido común de algunos postulados analíticos. Al contrario, al ver por medio de conexiones entre las personas y los modos que tienen esas ligaciones de hacerse vemos al Estado produciéndose y a las personas transitando los distintos ámbitos gubernamentales. Ese tránsito se materializa en espacios concretos en los cuales las acciones de los sujetos tienen lugar.

Habitamos sociedades reguladas por códigos jurídicos y legales que establecen distinciones entre “organismos estatales” o “gubernamentales”,

“civiles”, “no gubernamentales” o “comerciales”. Esas diferenciaciones, sancionadas por la fuerza de la ley, son condiciones de posibilidad de diversos tipos de acciones sociales. Muchas veces apelar a una categoría o a otra permite que los sujetos activen sus diversos capitales; es decir, que su alusión puede ser estratégica, situacional o bien corresponderse con los fines de la acción social.

Considero importante iniciar esta problematización a partir de las nociones de “amistad” o bien, como prefiere llamarla George Foster (1963; 1967), de “contratos diádicos”. Los autores que he tomado para esa reflexión son: Eric Wolf (1966), George Foster (1963; 1967), Jeremy Boissevain (1966), Julian Pitt-Rivers (1971). Para ellos, la amistad es un tipo de vínculo entre otros como el parentesco, la vecindad, el patronazgo. Se preocuparon por considerar y dar cuenta del carácter político de esas relaciones, llamando la atención a que éstas no necesariamente se encuentran ligadas con las estructuras formales y administrativas de un aparato gubernamental. Sin embargo, mediante una serie de mecanismos como la reputación; las habladurías; el intercambio de favores y regalos; la confianza o la lealtad se ejerce poder.¹⁴¹

Estas relaciones sociales, para colocarlas en términos de Eric Wolf, son *estructuras intersticiales* a los poderes políticos y económicos (Wolf, 2003). De esa manera, configuran un universo de relaciones sociales complejas. Para George Foster, *contratos diádicos* sirven para dar cuenta de las uniones entre dos personas y sobre las expectativas y los compromisos mutuos generados a partir del vínculo. Para el autor, el modelo sociológico de contrato diádico es un tipo de *estructura informal* inherente a cualquier institución. Por ello, *las instituciones sociales formales* proveen a los individuos de un número infinito de posibilidades de alianzas, culturalmente definidas, a partir de las cuales las personas pueden interactuar. Esos contratos pueden ser *verticales*, como el caso de los patrones-clientes, u *horizontales* o *entre colegas*, suponiendo que las personas que establecen el contrato comparten niveles socioeconómicos y/o estatus semejantes.

141 Si bien utilizaré estos autores, no puedo dejar de mencionar los trabajos de Marcos Otávio Bezerra (1995; 1999) que, para llevar cabo sus investigaciones en torno a la “corrupción” o sobre la “política en Brasil”, también utiliza como herramienta de análisis estos autores, entre otros.

Para Foster los contratos diádicos se basan en parejas de contratantes más que grupos, pues cada individuo se sitúa en el centro de su red de contratos siendo cada una de ellas privadas y únicas (Foster, 1967). Si bien cada red puede superponerse con otras, éstas, según el autor, no tienen significancia. En cambio, para Boissevain (1966) ese punto resulta crucial, ya que allí radica el fundamento del patronazgo como relación social y política. Las personas, al entablar vínculos directos con otras, dan lugar al surgimiento de tipos de relaciones menos directas que pasan a ser mediadas por un tercero potencialmente fuerte en su lugar liminal, ya que consigue articular diversos conjuntos de redes. La figura de mediación será denominada por Boissevain como *broker*.

Para Julian Pitt-Rivers (1971) la amistad es un tipo de *institución social* que se conecta con la *estructura de autoridad*, vinculado particularmente con las figuras del Estado. La amistad como relación social se basa en una serie de valores igualitarios como la *cooperación mutua* y la *reciprocidad*. Se sustenta en la *simpatía*, una determinada *afinidad*; por lo tanto, se trata de una asociación *voluntaria* y puede durar un período indefinido de tiempo. Se construye por un continuo intercambio de regalos, servicios, favores y ayudas recíprocos que suponen, al mismo tiempo, un desinterés de dar. Su paradoja reside en el retorno, en la devolución. En ese vaivén la amistad se sostiene. La entrega *desinteresada* da cuenta de la *estima* que se tiene por la persona, forma parte de la *simpatía*. Por esto no se puede despreciar un regalo a un amigo, rechazarlo puede poner en peligro la amistad. Tampoco se puede aceptar un regalo o un favor superior a las posibilidades de retribución, eso afectaría la honra de la persona, en la medida en que estaría evidenciando su *inferioridad* y, ese gesto deshonor, ya que la lógica de estos intercambios admite que sean realizados entre pares.

La amistad también supone la alianza frente a un *enemigo*, se la cuida prestando atención a comentarios deshonorosos o desprestigiantes del ser estimado, ya que las habladurías sirven tanto para aumentar el prestigio de una persona como para despreciarla y crear rivalidades entre grupos. En este sentido, este vínculo se basa en una noción moral que permite la regulación social entre los individuos.

Estos autores apuntan a las relaciones políticas que se establecen entre los individuos mediante aquellos tipos de vínculos aparentemente fundados en los afectos y en el desinterés. Norbert Elias y John Scotson (2000) también se interesan por las relaciones intersubjetivas. Analizando

la comunidad de Winston Parva muestra los mecanismos sociales a partir de los cuales el poder se realiza. Este autor se pregunta ¿cómo es posible que grupos interdependientes se piensen a sí mismos, se autorepresenten como humanamente superiores descalificando a otros y aludiendo la falta de *virtud*? Serán precisamente determinados mecanismos de control social lo que habilitarán las distribuciones desiguales de poder. Una forma de control social son los comentarios elogiosos o despreciativos ya que a través de ellos se conforman colectividad. La atribución de propiedades ejemplares por parte de unos sujetos es el mecanismo empleado para justificar y naturalizar el ejercicio de poder sobre los otros. Gozar tanto de la satisfacción de formar parte del grupo y su carisma, como así también de todos los beneficios que eso acarrea, significa vivir conforme a un conjunto de normas y patrones de comportamiento que garanticen la continuidad de esa reputación. Eso implica aprender e incorporar *patrones específicos de control de los afectos*.

Elias al interesarse por las operaciones de las clasificaciones entre los grupos sugerirá analizar la *sociodinámica de la estigmatización* contemplando tanto los modos de clasificar colectivamente, los preconceptos individuales que las personas forjan en relación a otras como así también cómo ambas operan entre los grupos. Es, a partir de esas interdependencias de construcción de valores individuales como colectivos, entre los grupos y en su interior, que se puede comprender la naturaleza de las interdependencias en una figuración social específica. Se trata, entonces, de un doble movimiento articulado entre sí: el autocontrol individual y la opinión grupal.

El proceso por el que unas personas y grupos se ven a sí mismos como *superiores*, manipulando estigmatizaciones, contribuyen a sostenerse como colectividad y logran, al mismo tiempo, hacer creer a otros grupos su condición de *inferioridad*. Estas diferencias no están determinadas por condiciones materiales u objetivas, sino que pretenden sustentarse en aspectos o aspiraciones *humanas*. Es decir que aquello que se presenta como superior o inferior en términos de poder se vivencia como superioridad o inferioridad *humana*; por lo tanto, lo que se construyen a través de estos mecanismos son *sujetos morales*. Las diferencias y desigualdades surgidas de esas fuerzas sociales se presentan como *naturales*.

Al tiempo que se manipulan estigmatizaciones que naturalizan las desigualdades sociales se construyen *imágenes de nosotros* y de *nuestro ideal*

en relación a las *imágenes e ideal de yo*. Se trata de una interdependencia no solo de imágenes sino de formas de experimentar el mundo: *imagen de nosotros* y de *nuestro ideal–autoimagen e ideal de yo*. Es decir que las construcciones o imágenes que las personas realizan de sí mismas son experiencias personales de un proceso grupal; y aquellas *imágenes e ideales de nosotros* son versiones personales de fantasías colectivas (Elias, 2000).

En las *imágenes de nosotros* Pro Cultura Salta se atribuía la misión de civilizar la sociedad salteña al tiempo que construía una fantasía colectiva: *Salta es Cultura*. Esas imágenes comenzaron a producirse en los primeros Abriles Culturales Salteños, re-presentándose en la inauguración de la Casa de la Cultura, en la creación de la Orquesta Sinfónica de Salta y en la celebración de los XXX Abriles Culturales Salteños.

Pro Cultura Salta

Las narraciones en torno al origen de Pro Cultura Salta cuentan que en la localidad no existía ningún tipo de actividad cultural.¹⁴² Por tal motivo, un grupo de amigos que cotidianamente se juntaba a tomar café decide llevar a cabo un mes de eventos que contemplara todas las artes, escogiendo el mes de abril por sus condiciones climáticas y porque coincide con la conmemoración de la fundación de la ciudad. De esta forma surge el Abril Cultural Salteño. Esa narración se repite a lo largo de los años en las celebraciones de la institución y en los programas de cada abril. Asimismo, estos amigos planteaban que hacer un proyecto de tal envergadura no habría tenido ningún propósito político y se habría realizado por amor al arte.¹⁴³

Sin embargo, las personas que tuvieron esa iniciativa presentaban un conjunto de propiedades que les permitía articular diversos tipos de recursos. Entrevistando a algunos de los que tuvieron la “idea” y preguntando por sus contemporáneos, sabemos que uno era comerciante que viajaba por todo el país y que esta actividad profesional le posibilitaba conocer diversas problemáticas culturales y entablar amistad con distintos

142 Existen diversos relatos sobre el origen de los Abriles Culturales, no sólo aquellos que obtuve mediante entrevista. Uno de ellos es por la conmemoración de los XX Abriles Culturales, donde se rinde homenaje a los pioneros y otro, el libro lanzado por los XXX Abriles Culturales.

143 Fue trabajado con mayor detenimiento este asunto en Navallo (2010, 2011).

artistas; que dos personas eran periodistas del diario El Tribuno¹⁴⁴, uno de ellos jefe de redacción, habiendo sido funcionario público en años anteriores y ocupado el cargo de Secretario de Estado de Prensa en el período de 1968 a 1970¹⁴⁵, y que el otro periodista¹⁴⁶, había decidido apoyar el proyecto pero sin formar parte de ninguna entidad. Éste último, junto a un escultor, Esdras Gianella, que trabajaba en la Escuela Provincial de Bellas Artes “Tomás Cabrera”, promovería ciclos de películas que no se difundían en los cines comerciales. En aquel momento, existía la librería El Colegio, que perduró por algunas décadas en la localidad, donde se vendían y se lanzaban libros, se presentaban obras de teatro y se daban conciertos de música de cámara. Esta librería era de un italiano que rápidamente se fascinaría con el futuro mes cultural¹⁴⁷.

La idea dejó de ser una conversación entre amigos para convertirse, por el interés “desinteresado” de estas personas, en un proyecto institucional. Este pequeño grupo de “hombres de cultura” llamó a una asamblea, convocando a distintos representantes de organismos culturales, educativos y asociaciones de la más diversa índole. A través de la misma se procuró captar potenciales integrantes del directorio de una asociación aún por fundarse. La asamblea fue anunciada por diversos medios como

144 El diario El Tribuno lanza su primer ejemplar en 1949 a través de máquinas adquiridas por la provincia. En 1957, el gobierno militar de Pedro Eugenio Aramburu (en la provincia se encontraba el interventor federal Alejandro Lastra) ordena la liquidación del diario, comprado en sociedad por Bernardino Biella, Jorge Raúl Decavi y Roberto Romero. En 1958 ganó la elección presidencial Arturo Frondizi por la “Unión Cívica Radical Intransigente”, siendo gobernador de la provincia Bernardino Biella. Jorge Decavi fue electo diputado nacional por la provincia, encargándose Roberto Romero de la dirección del periódico, quien a partir de los sesenta comenzó a militar en el Partido Justicialista. En 1981 El Intransigente, el otro diario de Salta, fue censurado y sacado de circulación, quedando El Tribuno como único diario en Salta.

145 Me refiero a Ramiro Peñalva, Secretario de Estado de Prensa entre 1968-1970 durante el golpe militar de Juan Carlos Onganía. Durante ese pequeño período de tiempo, hubo en la provincia de Salta cuatro interventores federales: Ingeniero Hugo Alberto Rovalletti, Julio Díaz Villalba, Carlos Ponce Martínez y Coronel Hernán Risso Patrón.

146 Nos referimos a Luciano Tanto, nacido el 11/04/1942. Fue corresponsal del diario El Tribuno en Italia durante 1980-1989, trabajo al que refiere como “exilio” durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983).

147 Benito Crivelli nació el 15/07/1925 en Bérghama, Italia. Murió en Salta el 25/08/ 1998.

el periódico donde trabajaban los periodistas mencionados, la radio local, llamados telefónicos (que hizo la esposa del jefe de redacción de El Tribuno) y por el de boca a boca. Esta señora, por su calidad de profesora de la escuela primaria de uno de los colegios más prestigiosos de la ciudad de Salta (donde los hijos de la élite se formaban y aún se forman), podía entrar en contacto directamente con los padres de los niños, quienes eran mayoritariamente funcionarios públicos o gente de negocios.

La Casa de la Cultura¹⁴⁸ fue el espacio cedido para que la reunión tuviese lugar. En esa oportunidad se creó la asociación civil sin fines de lucro Pro Cultura Salta, se eligió a un grupo de personas que formaría el primer directorio (algunas de ellas fueron las que tuvieron la idea inicial), se estableció, entre otras metas, la realización del Abril Cultural Salteño y se delegó a algunas personas la función de crear la propia entidad ante los órganos del Estado correspondientes. Pro Cultura Salta creó, de esta manera, un estatuto social donde se especificaban los objetivos y las funciones de cada uno de sus integrantes. La idea de un grupo de amigos precisó formalizarse y las personas que narraban ese momento negaron cualquier dimensión política del proyecto. La asamblea se hizo en noviembre de 1976, el abril del año siguiente sería el primer Abril Cultural. Ese mes fue aguardado y vivido con mucho entusiasmo, se hizo evidente por la producción y la puesta en marcha del evento; los periódicos El Intransigente¹⁴⁹ y El Tribuno se encargaron de espectacularizarlo y celebrarlo. El Abril no se festejó sólo ese año, perdura hasta la actualidad

148 La Casa de la Cultura cumplió por muchos años el papel de teatro, ya que contaba con salas para diversos tipos de actividades culturales y también porque en la ciudad no había uno para tales fines. En dicho local funcionó la Secretaría de Cultura de la Provincia donde actualmente mantiene algunas oficinas, aunque en el año 2000 aquel espacio se reedificó y reinauguró.

149 La historiadora salteña Raquel del Valle Guzmán de Michel comenta que, “El diario El Intransigente tuvo en Salta la función de poner en juego esa mirada divergente de la realidad salteña. No se trató de una realidad homogénea ya que pasó por distintas etapas tanto económicas como financieras y sufrió cambio de dueños y conflictos políticos, sin embargo, ya el nombre adoptado define una postura que, emparentada con el radicalismo, se sitúa en la defensa de los principios democráticos. Identificado con el neoconservadurismo primero y con el desarrollismo después [...]. En el caso de El Intransigente, su perfil se define, a partir del peronismo, por el enfrentamiento con la posición político-ideológica de El Tribuno, adoptada en los sucesivos golpes militares que alternaron la democracia en las décadas del '60 y el '70” (Guzmán, 2007: 44-45).

y aquello que comenzó siendo la idea de un grupo de amigos forma parte de la agenda cultural de la provincia.

En el proceso de institucionalización de Pro Cultura Salta se hace al mismo tiempo el Estado, en tanto que se establecen las funciones; se delegan labores en ciertas administraciones, restándoles controlar y fiscalizar cómo las asociaciones civiles —entre otras entidades— deben desarrollar sus actividades. El Estado produce su “efecto” haciendo creer y creando la separación de sí con la sociedad (Mitchell, 1999). ¿Cuáles serían entonces los límites entre Estado, sociedad y economía y sobre qué técnicas se fundan esas distancias? ¿Para qué se establecen esas separaciones? Si bien son tenues, estas demarcaciones no son ilusorias, ya que se instituyen mediante códigos civiles y comerciales, jurídicos en general, como iré especificando. Para poder acceder a cómo ese efecto de Estado se realiza, considero importante atender a las relaciones personales que se entablan en Pro Cultura Salta y las funciones que desempeñan algunos de sus miembros en la administración.

La finalidad de Pro Cultura es propender a la *elevación y desarrollo* del nivel cultural de la población de la Provincia¹⁵⁰, mediante diferentes actividades artísticas: cine, teatro, música¹⁵¹, artes plásticas, literatura, fotografía y otras disciplinas, como, por ejemplo, la filosofía, la antropología, la arqueología, la historia (las otras disciplinas se infieren a partir de las programaciones de los Abriles Culturales). No se define explícitamente qué es arte o cultura, aunque se contempla que aquello que se difunde debe ser de “la más elevada jerarquía y [de] la mayor calidad”. Esta finalidad primordial fomenta el “cultivo” del espíritu de los salteños, produciendo sujetos morales y ciudadanos¹⁵².

150 Se trata de los artículos 2 y 3 del Estatuto Social. El destacado me pertenece.

151 Se habla de la música en términos genéricos, mayoritariamente por lo que se entiende coloquialmente “música clásica” y, en menor medida, el folklore, el rock o el jazz. No se incorporan nunca géneros musicales como la cumbia o el cuarteto, siendo éstos, principalmente la cumbia, para el caso de Salta y el norte argentino en general, ampliamente difundida y escuchada por los sectores populares.

152 Cabe señalar que las frases entre comillas y en cursiva son citas textuales, en este caso se refiere al Estatuto Social de Pro Cultura Salta. El uso de cursiva simplemente alude a nociones nativas o a designaciones empleadas en los documentos citados. En algunos casos indica nociones que estoy construyendo a partir de los usos adjudicados por los sujetos. Las comillas sin cursiva o el destacado en negrita son acentos colocados para resaltar algunos aspectos del texto.

El reglamento detalla los procedimientos, las acciones y los vínculos institucionales que permiten llevar a cabo sus objetivos, afirmando que sin el apoyo de otras organizaciones sería imposible cumplir su misión. Uno de ellos es la difusión del Abril Cultural Salteño tanto en la ciudad de Salta como en diversas localidades del interior de la provincia: una irradiación hacia el interior, siendo el centro la ciudad de Salta.

La propuesta de Pro Cultura puede ser concebida como una política gubernamental —sin que gubernamental se asocie a administración pública— porque se trata de planes, acciones y tecnologías de gobierno formuladas no sólo desde organizaciones administrativas de los Estados Nacionales (Souza Lima & Macedo e Castro, 2015). Se entiende por gobierno aquello que influencia las normas y conductas de las personas en un orden social específico. La política que realiza Pro Cultura Salta transita y permeabiliza las fronteras entre Estado y sociedad, codificando explícita o implícitamente normas y valores sociales y articulando en principios de organización social modelos de sociedad y una guía de acción (Shore & Wright, 1997: 6).

Los Abriles Culturales: “Salta es cultura”

Desde 1977 hasta la actualidad se realizan los Abriles Culturales. Su continuidad ininterrumpida se constituirá en un elemento a ser considerado en los discursos tanto de los presidentes de los diversos directorios de Pro Cultura Salta como de los gobernantes al momento de inaugurar una nueva edición. Lo sorprendente de su perdurabilidad es el modo en que se incorporó al calendario de la provincia y en la vida de los salteños. La repetición año tras año produjo una rutinización.

Preguntarse en esta ocasión por la organización del Abril Cultural es una inquietud que refiere a las prácticas que generaron este evento y a nociones sobre una política cultural. Por lo tanto, quisiera mostrar las complejas relaciones establecidas entre Pro Cultura Salta y el Estado en la producción del mes cultural y cómo el acceso a los recursos de éste se convertía en uno de los motivos que guía la acción de los miembros del directorio, entendiendo también por recursos del Estado a funcionarios que luego pasarían a integrar la asociación. Indudablemente, por más de cuarenta años los Abriles se fueron modificando, aunque

también mantuvieron algunas formas de realizar el evento. El efecto de la repetición borra las discontinuidades existentes en ese tiempo de duración produciendo una ilusión de continuidad. Tal efecto es al mismo tiempo un resultado y una generación: un gestionar que dice respecto de las relaciones sociales entre los individuos (dependientes de entidades públicas o privadas e interdependientes entre sí). Por tal motivo, los Abriles Culturales gestionados (en tanto gestión cultural o producción) en los primeros años no eran los mismos que aquellos producidos en la década de los ochenta y noventa o a finales de los noventa y a principio del siglo XXI.

Dejo para otro momento desarrollar más profundamente estas discontinuidades¹⁵³. En el período de 1983-1995 siguieron diferentes gobiernos provinciales. El primero de ellos fue el de Roberto Romero, dueño del diario *El Tribuno*, periódico que dio total apoyo a la instauración del movimiento cultural, tanto así que les cedió una sesión que llamó de “Abril Cultural Salteño”. La referencia a este gobernador resulta importante porque la política cultural por él promovida estuvo menos vinculada a las artes “cultas” (artes plásticas, teatro, ballet, música clásica, literatura) promovida por Pro Cultura Salta y más asociada con un tipo de arte que le permitiera conseguir el apoyo popular. Con él se reactivaron los Festivales Latinoamericanos de Folklore. También cabe destacar que este gobernador fue padre de Juan Carlos Romero, en quien nos detendremos más adelante, ambos gobernantes del Partido Justicialista. El gobernante para el mandato siguiente fue Roberto Augusto Ulloa (1989-1995), por el partido Renovador de Salta. Este gobernador no prestó tanta atención al quehacer cultural, aunque estuvo a cargo de la provincia cuando se crea Pro Cultura Salta y el Abril Cultural. Desde 1977 hasta 1983 se nota un gran apoyo del gobierno provincial al desenvolvimiento del Abril Cultural.

Las variaciones respecto a las formas de hacer este evento se encuentran asociadas, por un lado, a la composición del directorio; por otro lado, a los cambios de gobierno, a la atención dada a la cultura por las distintas administraciones, así como, en algunos casos, a la combinación de ambas. De cualquier manera, no se puede negar que tanto empresas

153 Un esbozo de tales puede consultarse Navallo (2010), sobre todo para los primeros Abriles Culturales durante el período militar de 1976-1983.

privadas como gobiernos contribuyeron a que cada edición del Abril se tornase realidad, como se afirmaría en diversos programas: “estamos con las empresas y con el gobierno”.

Los modos de contar con el apoyo del gobierno y de empresas particulares no se produjeron de la misma manera, pudiendo haber variaciones en las denominaciones empleadas. Por ejemplo, en 1982 se incorporaba la categoría auspicio reservada a una empresa privada (Philip Morris International en Argentina), mientras que en los programas de años anteriores las personas o instituciones aparecían como agradecimiento o como colaboración prestada. Bajo esta designación aparecía el Gobierno de la Provincia por ceder establecimientos y por pagar la folletería. Algunas veces eran mencionadas las categorías adherente o auspiciante, no como exclusivas al gobierno provincial, sino empleadas para cualquier otra institución.

La repetición año tras año de los Abriles Culturales produjo, como mencioné, un efecto de continuidad que borraba las discontinuidades en las prácticas de gestión del mes cultural. Tal continuidad se sustentaba en un discurso que tuvo como características el esfuerzo, la pasión de sus organizadores, el desgaste que generaba carecer de recursos y de “apoyos”, entre otros elementos. Pocos de sus primeros miembros se mantuvieron hasta la década de los noventa, y mientras permanecieron fueron cambiando sus funciones dentro del directorio. Para esta década, estas personas estaban con sus cuerpos debilitados por padecer enfermedades terminales y querían dar continuidad al proyecto que habían lanzado. Para que esto sucediera, estas personas procuraron piezas claves, en el sentido de que poseyeran vinculaciones con las administraciones públicas y de que tuvieran habilidad para negociar con empresas financiadoras de los eventos. Por estos motivos, vemos en los programas del período de 1994-1998 el fortalecimiento de los vínculos entre Pro Cultura y el Estado de Salta, dando lugar a la modificación del Abril Cultural en la agenda cultural de la provincia.

A partir de 1994 advertimos transformaciones en las maneras de hacer los Abriles. Hubo un incremento de grupos locales presentándose en diferentes ciudades que contaban con el apoyo de instituciones estatales, como, por ejemplo, de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, la Secretaría de Arte y Cultura de la Universidad Nacional de Salta y la Secretaría de Cultura de la Provincia. Éstas aparecían muchas

veces como organizadoras o bien como auspiciantes. En la mañana de actividades que habían, comienza perderse de vista el lugar que ocupaba Pro Cultura Salta en la organización, en algunos casos aparecía como auspiciante. Es decir, a mediados de los noventa vemos una mayor participación de distintas agrupaciones artísticas e instituciones en las programaciones, generándose aquello que se había establecido como propósito en el Estatuto Social: irradiarse al interior. También notamos que la Municipalidad de la ciudad Salta adquiriría más visibilidad al prestar sus espacios para los Abriles Culturales, sobre todo el “Teatro de la Ciudad”, también llamado “Teatro (Cine) Alberdi”¹⁵⁴. No se puede dejar de adjudicar esa importancia a la presencia de Eleonora Rabinowicz de Ferrer en la gestión y administración del establecimiento quien, entre 1999 y 2007, asumiría el cargo de Secretaria de Cultura de la Provincia (Decreto n° 19/99). La participación y el fortalecimiento del gobierno provincial en los Abriles Culturales, mediante su Secretaría de Cultura, crecerá durante la gobernación de Juan Carlos Romero, entre 1995 y 2007¹⁵⁵, asunto que procuraré demostrar.

El incremento de grupos locales presentándose en los Abriles hizo que éstos fueran percibidos por sus actores de modo “negativo”, ya que no existía un criterio de selección e invitaba a que algunos miembros del directorio o simpatizantes de Pro Cultura se refieran a los Abriles Culturales como una “rutinización”, una “burocratización” o una “máquina

154 Se llama Teatro de la Ciudad porque su gestión dependía de la Municipalidad de la Ciudad de Salta. También denominado como Teatro Cine Alberdi porque se ubica sobre la peatonal Alberdi y porque cuando el edificio se inauguró fue como cine. Conviene destacar que fue una propiedad privada, expropiada en algún momento por la Municipalidad que, de esa manera, pasa a administrarla.

155 Juan Carlos Romero fue gobernador de la provincia de Salta en los años 1995-2007. Antes de asumir ese cargo fue Senador Nacional por la provincia de Salta, 1986-1992, reelecto en dicha función para los años 1992-1995, momento que asume la gobernación. En el año 1992 asumió la presidencia del Partido Justicialista Distrito Salta, función que se prolonga hasta el año 2010. Entre los años 2003-2007 fue miembro del Consejo Nacional del Partido Justicialista - Distrito Nacional. En el año 2003 se presentó, junto a Carlos Saúl Menem, en las campañas electorales presidenciales, candidateándose para vicepresidente de la Nación. Actualmente desempeña el cargo de Senador de la Nación por la Provincia de Salta y Vicepresidente del Senado, período de su función 2007-2013. Su biografía se puede consultar en la página www.romerojuancarlos.com.ar. Acceso en: 11/07/2024.

cansada”¹⁵⁶. Esta visión negativa se sustentaba en el supuesto de que los eventos realizados en Buenos Aires, principalmente, o en otras metrópolis, eran de mejor calidad.

Del mismo modo en que fue modificándose el mes cultural, se mantuvo una lógica en la organización, porque se usaron recursos sociales y económicos de entidades que también perseguían fines culturales, marca establecida en la asamblea general de 1976 que dio origen a Pro Cultura. Podríamos tomar como ejemplo de ello la participación de la “Asociación Dante Alighieri de Salta” en la programación del Abril Cultural al proponer un pianista de Italia. Probablemente esta colaboración resulte porque esta última asociación cultural ya disponía de una agenda de conciertos para un determinado pianista en distintas localidades del país.

En el año 1996 se cumplieron los XX Abriles Culturales¹⁵⁷. En el discurso de esa programación, el presidente de la asociación, el contador Fernando Magadán, acentuaba que al comienzo de la vida de Pro Cultura y su Abril Cultural, se buscó y priorizó antes que nada la “calidad” y no la “perdurabilidad”. Sus palabras representaban las de un conjunto de personas que llevaron adelante ese proyecto, siendo él y Benito Crivelli los únicos integrantes del primer directorio.

En ese Abril Cultural se rindió un homenaje a la señora Teresa Cadena de Hessling, maestra y profesora de historia y geografía¹⁵⁸, mujer que tuvo una activa participación en la producción de manuales y referencias histórica de Salta y fue investigadora del Instituto

156 Las personas involucradas en este proyecto desde sus inicios señalan que la incorporación del Abril Cultural a la ciudad fue *una revolución cultural*, ya que nadie entendía de qué se trataba, sorprendidos por la cantidad de propuestas culturales que había para hacer y de *excelente calidad*. Casi la totalidad de los espectáculos presentados, principalmente en los primeros Abriles Culturales, eran de Buenos Aires, Córdoba, Rosario o Tucumán. Algunas veces hubo eventos de otros países.

Estas expresiones aparecieron en las entrevistas realizadas a Luciano Tanto, Raquel Peñalva, Carmen Martorell y José Mario Carrer.

157 En el transcurso de estos años al menos se hicieron dos grandes celebraciones, cuando se conmemoraron el XX y XXX Abril Cultural Salteño.

158 Nació en la ciudad de Salta el 15/10/1924 y falleció el 30/08/1994. Podríamos decir que su práctica de historiadora estuvo asociada con las elites locales y grupos de poder.

Güemesiano¹⁵⁹. Durante el ritual conmemorativo se descubrió una placa que lleva su nombre en el Museo de la Ciudad Casa de Hernández. Resulta interesante este homenaje porque contribuía tanto para que, a partir del Instituto Güemesiano, se construya la historia de Salta, como una forma de narrar su presente, y se fortalezca la figura del héroe Martín Miguel de Güemes al tiempo que se consolidaba como ícono de la provincia durante la gobernación de Juan Carlos Romero. En este sentido, con el homenaje se vigorizaban los símbolos que promovían la construcción de legitimidad y creencia tanto en el gobernante como en su política.

Steinmetz (1999) propone que toda política gubernamental puede convertirse en una política cultural en la medida en que modifique las relaciones sociales, políticas y económicas de una determinada sociedad. En este sentido cualquier política o acción de gobierno que altere las estructuras o relaciones sociales produciría una cultura. El homenaje rendido a Teresa Cadena de Hessling forma parte de una acción cultural organizada por una asociación civil que orienta sus actividades a la promoción de la cultura en sus diversas manifestaciones. Dicho homenaje se funde con el interés de un Estado que busca fortalecer símbolos que lo identifiquen y que afiancen la creencia en la centralidad de su poder. En ese sentido, Pro Cultura Salta, con la táctica del homenaje, produce los “efectos del Estado”, hace creer en la separación de Estado-sociedad y en la legitimidad de éste (Mitchell, 1999). Al mismo tiempo, con esta honorable distinción a Teresa Cadena de Hessling, personalidad de la cultura salteña, el Estado se realiza a través de una actividad programada por Pro Cultura Salta.

La noción de “performance” propuesta por Richard Schechner (2000) —como una “cinta de conducta restaurada”, actuada dos veces, ensayada— sirve para ver que algunos enunciados difundidos a través de Pro Cultura Salta y de la Secretaría de Cultura de la Provincia ya habían sido escuchados en otros momentos históricos, en otras circunstancias políticas. Su repetición cita otras prácticas y en el repique las naturaliza. Tal es así que el programa del Abril Cultural de 1997 estuvo dedicado

159 El Instituto Güemesiano es una institución académica que se propone investigar sobre la vida y obra del héroe local Martín Miguel de Güemes. También se encarga de realizar y promover conmemoraciones y “perpetuar” determinados “valores” en torno a dicho prócer. Fue mediante esta organización que en el año 2004 se declara feriado nacional el día de su muerte, el 17 de junio.

principalmente a la literatura, trayendo poetas de reconocida trayectoria de Buenos Aires¹⁶⁰. De este modo Salta se torna *tierra de poetas*. Y cuando se promueve la música Salta deviene *tierra de músicos y poetas*¹⁶¹. La presentación de la Orquesta Sinfónica Nacional en el monumento a Güemes¹⁶² ese año creó el escenario y las condiciones para que luego Salta se enorgulleciese de la propia, citando en los conciertos inaugurales de la Orquesta Sinfónica de Salta (2001) a aquel concierto.

También desde 1997 aparecieron discriminados en las programaciones el directorio de Pro Cultura. En ese año su presidente Fernando Magadán dio un discurso donde destacaba que “no era mera costumbre permanecer, año tras año, en lo mismo”, sino que “impulsa[ba] igual convencimiento, tanto por parte de instituciones civiles, empresas del medio y personas a título individual de realizar la actividad cultural en un ciclo anual que, a la postre, se llamó “Abril Cultural Salteño””. Agradeció diciendo “estamos con las empresas y el gobierno”. En la contratapa del programa se presentaba a los miembros del directorio de la institución, se destacaba “Nos ayudan y asesoran. Lo hacen posible”, siendo quienes lo tornaban posible eran las entidades gubernamentales, artistas y empresas de Salta.

160 Nos referimos a José María Castiñeira de Dios, Héctor Tizón, Horacio Salas y María Kodama.

161 Salta como tierra de poetas es un enunciado asociado con el movimiento literario La Carpa durante la década del cuarenta. La expresión “Salta, tierra de músicos y poetas” o de “poetas y guitarreros” fue desarrollada en profundidad en Navallo (2007; 2020).

162 El general Martín Miguel de Güemes (1785-1821) fue un criollo que luchó contra los españoles durante el período de independencia. Con los años se tornaría prócer. El 20 de febrero de 1931 (Día de la batalla de Salta) se inaugura un monumento que lleva su nombre, durante la presidencia de facto del Teniente General José Félix Uriburu. Güemes se fue convirtiendo en un emblema, su nombre aparece no sólo en espacios oficiales (calles, plazas, localidades, municipios) sino también como denominaciones de espacios privados. Los colores del “poncho salteño” evocan tanto la imagen de este “gaucho-prócer”, la formación del Estado Nacional a inicio del siglo XIX, como la delimitación del territorio salteño. En 1998, se creó la bandera de Salta en rojo y negro. Años antes, por decreto provincial, los taxis de la ciudad deberían ser pintados en esas tonalidades. Así como los colores, el 17 de junio (fecha de fallecimiento del general), marcará el calendario provincial. En este día se realizarán inauguraciones, fiestas cívicas, desfiles, es decir, una data propicia para que los jefes del Estado provincial reafirmen la creencia de su gobierno.

Una excelente investigación sobre los usos políticos de Güemes y la apropiación social del pasado en Salta. Ver Villagrán (2012).

La participación de Pro Cultura en la organización fue disminuyendo, al menos así se lee en la discriminación de cada evento. Los Abriles Culturales fueron realizados entonces con el apoyo de instituciones estatales. Estar con “las empresas y el gobierno” no sorprende porque estuvieron presentes desde sus inicios, pero lo que se produce en 1997-1998 fue un recambio de la mayoría de los integrantes del directorio dando lugar a una planificación y gestión diferentes.

La Municipalidad de la Ciudad Salta fue cediendo sus espacios sin restricciones, el Teatro de la Ciudad y el Museo de la ciudad Casa Hernández principalmente. Esto pudo relacionarse, como ya mencioné, con la participación de Eleonora Rabinowicz de Ferrer y su interés por las prácticas culturales y políticas. En los agradecimientos que se hicieron en 1997, a las personas que “nos ayudan y asesoran”, su nombre figura en primer lugar. En 1998 será la primera vocal de la comisión directiva de Pro Cultura Salta y permanecerá en ese lugar por varios años más, además de asumir en el año siguiente el cargo de Secretaria de Cultura. Como ella, otras cinco personas asumieron distintas funciones del directorio:

<i>Nos ayudan y hacen posible (1997)</i>	<i>Algunas funciones del Directorio en 1998</i>
Eleonora Rabinowicz de Ferrer	Vocal 1
Tibor Czabanyi Avellaneda	
Tania Ortiz	Vocal Suplente 2
Virginia Arias	Vocal 3
Rosa Amerisse	Vocal Suplente 3
Pablo López	
Juan A. Alurralde	Tesorero

Fuente: creación propia

Una de las personas entrevistadas, Roberto Salvatierra¹⁶³, quien también sería incorporado ese año a la función de Vocal Suplente 1, señaló que la incorporación de Eleonora en Pro Cultura fue estratégica

163 Roberto Salvatierra, nacido en 22/06/1960. Profesor de literatura. A fines de los años ochenta y gran parte de los noventa tuvo un bar cultural, Café 11 40. Se incorporó al directorio de Pro Cultura Salta en 1998, luego fue secretario de la entidad y actualmente es el director. La entrevista fue realizada el 27/5/2009.

para dinamizar y dar un nuevo rumbo a la institución. Según su relato, esto fue visto así por los miembros que estaban retirándose del directorio de Pro Cultura ya que se encontraban con edad avanzada o enfermos, pero querían dejar en la asociación personas que dieran continuidad al proyecto que ellos comenzaron.

De esa manera, se incorporan tres personas que Salvatierra calificaba de piezas claves, en primer lugar, porque todas compartían dos denominadores comunes: sus trayectorias en la administración pública y sus carreras políticas. Una de las primeras en incorporarse fue Carmen Martorell¹⁶⁴, quien además fue considerada por su formación en artes plásticas. La segunda persona, Eleonora Ravinowicz de Ferrer¹⁶⁵, también propuesta por su idea empresarial. Por último, Agustín Usandivaras (h)¹⁶⁶, por su posición social y su carrera pública.

Carmen Martorell ya había sido convocada a la participación en el directorio en 1995 y probablemente fue ella, junto a Benito Crivelli y Fernando Magadán, quienes apostaron por la incorporación de personalidades estratégicas. En el libro *XXX Abriles Culturales*, Carmen narra cómo pasó a integrar Pro Cultura Salta. Su narración menciona que Benito y Fernando la fueron a buscar a su casa para que presidiera la asociación y que no aceptó porque:

la presidencia de Pro Cultura Salta siempre requirió, además de una total solvencia cultural, amor por el arte y respeto comunitario de personas que la presidan vinculadas con empresas a todo nivel, proclives a mecenazgo. Yo no me consideraba idónea en este último aspecto, razón fundamental de mi decisión (*XXX Abriles Culturales*, 2006: 21-22).

164 Carmen Martorell, nacida en 23/07/1939. Ejerció la docencia en las áreas de pintura y escultura en la Escuela de Bellas Artes durante veinte años aproximadamente, a partir de 1980-1981. Trabajó en la administración pública desde la década de los setenta. En el año 1999 es designada Directora de Patrimonio Cultural (Secretaría de Cultura de la Provincia), mediante decreto n° 97/99, cargo al que renuncia en 2002. Fue vicepresidenta del directorio de Pro Cultura Salta entre los años 1995-2004. Es autora del libro *Pro Cultura Salta. XXX Abriles Culturales Salteños y Vida Plástica Salteña*, entre otros. Es académica por la Academia de Bellas Artes de la República Argentina, modo por el cual prefiere ser presentada.

165 Como fue mencionado anteriormente, administraba, por medio de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, el Cine Teatro Alberdi.

166 La “h” que le sigue a su apellido Usandivaras señala su filiación, “hijo”.

En la conversación que mantuvo con los señores, ella indicó la persona adecuada para eso. De ese modo, Carmen Martorell menciona:

[...] de común acuerdo conversamos con Agustín Usandivaras (h), presidente de Pro Cultura desde 1998 y hasta la fecha, hombre imbuido de aquel perfil y reconocido en Salta y fuera de ella como un ser fuertemente comprometido con la cultura en todos sus aspectos, quien no obstante sus múltiples ocupaciones gubernamentales, asumió el compromiso de llevar adelante este proyecto iniciado hace tres décadas.

Así pudimos avanzar, en secuenciales equipos de trabajo, consolidados y con gran empuje. Se inició nuevamente una época brillante que trascendió los límites provinciales” (XXX Abriles Culturales, 2006: 22).

Carmen Martorell rechazó la presidencia de la organización porque no se hallaba capaz de negociar con las empresas, tampoco le gustaba realizar ese papel, aunque sí se consideraba una persona que *ama el arte*. Sin embargo, Agustín Usandivaras era la “persona ideal” porque se desempeñaba en la función pública de “Protocolos y Ceremoniales”, cargo que le permitió conocer distintas personas y establecer reciprocidades de las más variadas, que ante cualquier necesidad la podía resolver con un llamado telefónico.

Esta narración —en torno a cómo nuevos integrantes pasaron a formar parte del directorio que estaba siendo renovado— nos permite reflexionar sobre las relaciones interpersonales y las amistades como mecanismos a partir de los cuales se construyen las asociaciones políticas. A través de cada uno de los sujetos, se pueden establecer las redes construidas (Barnes, 1987). Es decir, cómo cada uno era capaz de activar diferentes recursos sociales, económicos y políticos para ingresar en Pro Cultura o para afianzar su posición en un conjunto mayor de vínculos sociales.

El nuevo directorio constituido a fines de la década de los noventa compartía un conjunto de características que tornaba a las personas “afines”, pudiendo no tener necesariamente ese vínculo con anterioridad. Estos elementos fueron: carrera pública, capacidad en la gestión y negociación de recursos financieros, pertenencia a determinadas familias —posición social— y a un mismo cuadro político-partidario, “solvencia cultural”, “gusto” o “sensibilidad” por las

“artes cultas”. Estos elementos fueron cruciales para que determinadas personas constituyeran el directorio de Pro Cultura Salta, al menos así considerado por los “socios fundadores” (denominación que recibieron los creadores del proyecto del Abril Cultural en un homenaje que este nuevo directorio le hizo en 1999).

Las características que tornaron afines a estas personas en algún momento y que se evidenciaron en los cuadros directivos de la asociación o del Estado, en otras ocasiones, era motivo de distanciamiento. Carmen Martorell, en el libro conmemorativo a los XXX Abriles Culturales y en la entrevista que le realizamos, menciona que Agustín era la persona ideal para la dirección de Pro Cultura Salta por sus vínculos personales o su capital social, al mismo tiempo y en otras situaciones, ese atributo deterioraba una “idea” de Abril Cultural. Un ejemplo de ello se relaciona con el modo de confeccionar el material de difusión (afiches y programas) del evento, pues durante mucho tiempo Pro Cultura Salta convocó a artistas plásticos para que los realizaran, mientras que, con el tiempo, pasó a hacerlo cualquier persona que manejaba algún programa de diseño. Ese cambio en un detalle de la materialidad del Abril Cultural era visto como una “pérdida de los elementos plásticos” y con el cuidado artístico de la organización del Abril. A su vez, esa pérdida se relacionaba con la rutinización o burocratización señalada anteriormente.

Pese a las diferencias en el interior de la asociación, esas personas asumieron la “responsabilidad” de hacer realidad una nueva edición del Abril Cultural, activando principalmente los recursos del Estado. De esta forma, a partir de 1998, la mayoría de los eventos aparecen como organizados por el Gobierno Provincial, a través de sus dependencias: Secretaría de Cultura, Dirección de Patrimonio Cultural, Dirección de Acción Cultural de la Secretaría de Cultura y Departamento de Preservación del Patrimonio Arquitectónico Urbano. Esa paulatina y creciente participación del Estado provincial me lleva a sostener que éste comenzó a colocar una particular atención en la cultura como una acción de gobierno¹⁶⁷. Pues, en ese año se inicia la remodelación del

167 Cabe recordar aquí los postulados presentados por Shore y Wright (1997) y Souza Lima y Macedo e Castro (2015).

casco céntrico de la ciudad, su “puesta en valor” y reedificaciones de edificios públicos, creación de museos, una orquesta, un ballet, entre otras acciones¹⁶⁸.

En el relato de las personas que formaron parte del nuevo directorio de Pro Cultura, aparece como una de las grandes actividades que realizaron, los “Salones Nacionales de Pintura”. Estas muestras de pintura, al igual que la creación de la Orquesta Sinfónica de Salta, a los fines del análisis que desarrollo, se convierten en un caso ejemplar, ya que a través de ellas se puede reflexionar acerca de por qué Pro Cultura Salta se atribuye la organización de ese evento.

Emile Durkheim (1974 [1912]) ayuda a problematizar esta cuestión. El autor señaló que una de las tareas del Estado es elaborar “representaciones colectivas”. Esto hace que el Estado se convierta en el “órgano de pensamiento social”, aunque se encargan de su ejecución “grupos secundarios”. Estos grupos secundarios están calificados para pensar y actuar en lugar y por cuenta de la sociedad (Durkheim, 1974: 94). A la luz de esta lectura podría afirmarse que Pro Cultura Salta se constituye como un grupo secundario encargado de elaborar nociones acerca de “cultura” y de planificar diferentes acciones que luego fueron ejecutadas por las administraciones públicas. Por eso los miembros del directorio se adjudicaron la “organización” de los Salones Nacionales de Pintura, apareciendo en los programas como realización de la Secretaría de Cultura de la Provincia y subsidiados por la Secretaría de la Nación. Esa relación permitía que los premios adquiridos en la muestra fueran incorporados como “patrimonio de la provincia”. En esa tenue distinción entre organizaciones estatales y civiles se diluyen los límites de cada institución y sus ámbitos de actuación, entrelazándose sus funciones.

Las políticas culturales llevadas a cabo por el gobierno provincial y apoyadas por Pro Cultura Salta —que bien podrían interpretarse como pensadas y producidas por la asociación civil y ejecutadas por el Estado — acarrearón un conjunto de problemas sociales disimulados constantemente a partir de la glorificación y autoafirmación del propio poder. Las actividades realizadas por la asociación contribuyeron a hacer

168 Me refiero a las acciones de gobierno del Dr. Juan Carlos Romero. Vale recordar que en 1999 Carmen Martorell asumía la Dirección de Patrimonio Cultural de la Provincia de Salta.

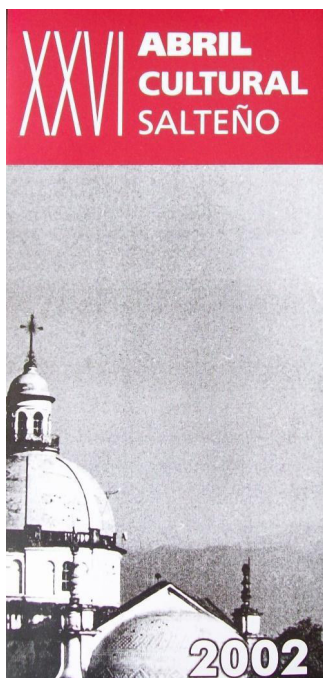
creer en la legitimidad del Estado al tiempo que se llamaba al individuo a la existencia moral (Durkheim, 1974), disciplinándolo mediante el arte. Las actividades culturales ofrecidas fueron el vehículo para transformarse en un ciudadano “culto” y “civilizado”.

Si bien la creación de la Orquesta Sinfónica de Salta fue una política del Estado, ésta puede entenderse como gestada, pensada, ideada por Pro Cultura Salta. La primera presentación ante el público salteño fue el broche de oro de la programación del Abril Cultural del año 2001. Tal evento se organizó conjuntamente por la Secretaría de Cultura de la Provincia y la asociación civil. Esta inauguración contribuyó a la naturalización de los Abriles Culturales como una acción de la Secretaría de Cultura. Asimismo, esta celebración sería una de las inauguraciones que se producirían entre los años 2000-2007¹⁶⁹.

Aunque, durante mediados de los noventa, la cultura se convierte un objeto de administración y control por parte del Estado, la creación de la Orquesta Sinfónica hará que Salta haga gala de su “cultura”, se distancie de cualquier representación bárbara y se muestre como civilizada al resto del país. La presentación de la orquesta también puso en evidencia aquellos elementos que este nuevo directorio seleccionaba y programaba para los Abriles Culturales. Uno de ellos fue la naturalización del lugar a través del enunciado *Salta, tierra de músicos y poetas*, apelando a que de esa “tierra” emanan “músicos” y “poetas”, ya que la provincia es rica en “cultura” por “naturaleza”. El enunciado *Salta es Cultura*, ampliamente divulgado tanto en la inauguración del nuevo edificio de la Casa de la Cultura —2000— como en los conciertos de la Orquesta Sinfónica, así lo muestran. En esas inauguraciones se performatizaba cultura. De esta manera, la prensa y los músicos que integraron e integran la orquesta decían que ésta se había convertido en la bandera cultural de la provincia.

169 En el año 2000 se reinaugura la Casa de la Cultura; en 2001 se presenta la Orquesta Sinfónica de Salta; en 2004 se crean el Museo de Arqueología de Alta Montaña (MAAM) y el Museo de Arte Contemporáneo (MAC); en 2007 se forma el Ballet Estable de la Provincia y se remodela y abre el Teatro de la Provincia.

Administrar los recursos



La foto del programa del XXVI Abril Cultural (2002) pertenece a la autoría de Silvio Segal, encargado del órgano de fiscalización de Pro Cultura Salta. El diseño estuvo a cargo de Lucía Usandivaras¹⁷⁰ y Virginia Davids Cornejo. En la contratapa del programa del Abril Cultural se presentan los logos de la organización, los socios institucionales y los auspiciantes. Ese año los lugares concedidos para la realización de las actividades evidencian los vínculos que en ese momento existían entre las diversas instituciones: la Secretaría de Cultura de la Provincia, la Municipalidad de la Ciudad y Pro Cultura Salta. Es decir, los lazos entre Agustín Usandivaras, Eleonora Rabinowicz de Ferrer, Carmen Martorell y José Mario Carrer¹⁷¹, quien estaba a cargo de la crítica

170 Sobrina de Agustín Usandivaras.

171 José Mario Carrer (04/12/1937). Crítico musical, perteneciente a la Academia de Críticos de Música de la Argentina, realiza esta actividad en El Tribuno desde 1986 y en www.mundoclasico.com desde 1999. Autor del libro *La música que yo viví*. Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Salta. Presidente de la Cámara de ópticas de Salta. Oftalmólogo, profesión que ejerce. Director General de Cultura (1991-1995), durante la gobernación democrática del General de Navío el señor Augusto Ulloa. Cofundador del Abril Cultural Salteño y miembro de Pro Cultura Salta. Cofundador y presidente del Mozarteum Argentino filial Salta. Cofundador de la Fundación Banco del Noroeste (hoy Fundación Salta). Cofundador y vicepresidente de la Fundación del Banco Provincial de Salta. Vicepresidente de la Unión de Entidades Comerciales Argentinas. Vicepresidente de la Cámara Argentina de Comercio. Vicepresidente de la Ferinoia (Feria Internacional del Noroeste Argentino). Vicepresidente del Instituto Provincial de Seguros. Además de todas las ocupaciones que desempeñó, en el diálogo que mantuvimos, luego de haberle preguntado de qué manera quería ser presentado, mencionó como “un hombre desesperado por el desarrollo cultural de la gente de mi provincia”. Algunos de esos datos fueron extraídos de *Periodismo y literatura. El campo cultural salteño del '60 al 2000*. Libro publicado por la Editorial de la Universidad Nacional de Salta en el año 2007, basado en un proyecto de investigación colectivo dirigido por Susana Rodríguez y codirigido por Elisa Moyano.

musical de la Orquesta Sinfónica de Salta. Las proximidades de estos sujetos eran tanto físicas, subjetivas como espaciales.¹⁷²

¿Para qué tantas instituciones si las personas que transitan por ellas eran básicamente las mismas? Tanto a partir de las lecturas de los programas como de las conversaciones mantenidas con los actores de estas prácticas sociales, puedo inferir que se trataba principalmente de las formas de conseguir recursos. Pro Cultura Salta usaba la categoría de socios institucionales para dar cuenta del aporte mensual que recibían de distintas empresas privadas para sostenerse y pagar los salarios del personal administrativo. Las categorías como auspicios o socios adherentes referían al tipo de aporte que las instituciones realizaban; no se trataba de una cuota anual o de una cantidad de dinero estipulada periódicamente sino ocasional, para el desarrollo de actividades específicas.

La dimensión económica de la producción cultural no sólo es compleja, sino que desdibuja las fronteras de los supuestos órdenes sociales. Economía, sociedad y Estado, para retomar la discusión desarrollada por Timothy Mitchell (1999), se atraviesan por los vínculos interpersonales a partir de los cuales fluyen recursos. Un conjunto de códigos civiles y comerciales regulan las prácticas sociales, tanto aquellas que son concebidas como sociedad como aquellas que son concebidas como económicas. Precisamente, la apariencia de que Estado, sociedad o economía se encuentran separadas es la manera cómo un sistema financiero y económico se mantiene. La aparente frontera del Estado no marca los límites de los procesos de regulación. Es en sí el producto de esos procesos (Mitchell, 1999: 84).

172 La Orquesta Sinfónica ensayaba en la Casa de la Cultura, sede también de la administración de la Secretaría de Cultura. Actualmente lo hace en el Teatro Provincial, reinaugurado en 2007, antes de J.C. Romero dejar la gobernación y Eleonora de Ferrer no ser más Secretaria de Cultura. El despacho Carmen Martorell cuando era Directora de Patrimonio de la Provincia se encontraba en el Centro Cultural América, a doscientos metros de la Casa de la Cultura. Agustín Usandivaras presidía Pro Cultura Salta en el mismo centro cultural. La Municipalidad y el Museo Provincial de Bellas Artes “Casa Arias Rengel”, por esos años, se encontraban a ciento cincuenta metros del Centro Cultural América o de la plaza principal. En frente a dicho museo se localiza la óptica de José Mario Carrer. En ésta, se hallaban copias de las críticas que realizaba de los conciertos de la Orquesta Sinfónica y que eran publicadas en el diario El Tribuno. Además de estos lugares Carmen Martorell y José Mario Carrer, entre otros, transitaban por más de una década por la Fundación del Banco del Noroeste- Fundación Salta, entidad que, junto a Pro Cultura, proponía actividades para el Abril Cultural.

Sin embargo, la utilización de las fronteras del Estado, respecto de prácticas legales, permite que los recursos económicos de diversas instituciones puedan circular “sin dificultad”. Los cambios de nombre de una fundación, por ejemplo, dan cuenta tanto de las políticas producidas por el gobierno provincial como por el nacional, de las negociaciones que establecen entre sí los grupos económicos y de las dinámicas generadas en su interior¹⁷³. Esas relaciones entre grupos económicos y administraciones públicas, además de estar vinculadas a la dinámica económica provincial y nacional, evidencian los tipos de financiamientos o contribuciones dispuestas para la producción cultural. Vemos, de esta manera, administrarse recursos materiales en el marco de la legalidad a través de convenios pautados entre entidades civiles y órganos estatales que, ante la falla de alguna de las partes se puede intervenir directamente en los bienes materiales. Precisamente en esas situaciones es cuando la proximidad de las personas actúa produciendo diversos desenlaces posibles.

Las “contribuciones” o “donaciones” que las diferentes empresas podían hacer para el desarrollo cultural estaban reguladas por leyes de impuestos a las ganancias¹⁷⁴. El “retorno” que volvía a las empresas radicaba más en aspectos inmateriales; producían otras ganancias, al estar incluidas en diversos folletos y afiches, se promocionaban, incrementaban sus prestigios y se adjudicaban la preocupación por el “bien” de la comunidad, ya que se ocupaban del “desarrollo humano y cultural”.

En este sentido, Pro Cultura Salta podía sostener que las empresas “colabora[ba]n”, que “esta[ba]mos con el gobierno y con las empresas” y que juntos podían “atender” al “desarrollo del hombre”. La asociación civil prestaba su servicio al gobierno, decía estar con éste porque compartía intereses comunes: la promoción cultural. Siendo Pro Cultura la encargada de elaborar representaciones colectivas, las acciones de gobierno tenían lugar, por su intermedio se generaba el involucramiento material de las empresas. La mayoría de los miembros del directorio se declaraba con *la solvencia cultural y el amor al arte*, aunque precisaba buscar las entidades que colaboraran para que los Abriles acontecieran. Por otro lado, el gobierno provincial afirmaba que se asociaba así “al esfuerzo de las numerosas

173 Me refiero a la Fundación Salta y a las negociaciones establecidas con el Grupo Macro (entre 2000-2002 aproximadamente), desarrollada con mayor profundidad esa transformación en Navallo (2010).

174 Ley Nacional N. 20628/97, Art. 20.

entidades y particulares que participan de este acontecimiento tejiendo una red espiritual en beneficio colectivo” (Discurso del gobernador para la programación de 1999).

En esos discursos se disolvía cualquier tipo de interés, entre ellos el económico y el político, haciendo que el desarrollo de las personas sea el objetivo primordial. Lo que más importaba era la “elevación” del espíritu mediante las artes. Y en la medida que los sujetos fueran alcanzando ese propósito —la “comunidad”, el “pueblo” o la “sociedad” (como si estos términos fueran sinónimos)— se pretendía que los individuos creen una nueva historia, la historia de una Salta culta.

Ingresado el siglo XXI, las adjetivaciones para referirse a la cultura se asociaban cada vez más a la producción y el consumo. Se incorpora en el lenguaje de Pro Cultura nociones como “gestión cultural”, en tanto que “filosofía” de la “organización”. La filosofía de gestión cultural que se propuso introducir hacía hincapié en dos aspectos: “la demanda de servicios culturales” y “el incentivo de producciones locales”. Esto fue posible al “ampliar los circuitos de producción y consumo” (Programa de XXXI Abril Cultural Salteño, 2007); circuitos que fueron creados paulatinamente.

La filosofía de la gestión cultural alude a una noción de cultura más vinculada a lo que George Yúdice (2002) denomina de *recurso*, pues se trata de algo a ser administrado. Este recurso no puede ser interpretado como una mercancía sino como constitutivo de un tipo de sociedad, disciplinaria, regida por una racionalidad económica o ecológica perceptible en un uso peculiar de vocabulario como el de la gestión, la preservación, el acceso, la distribución, la inversión.

El lenguaje de la gestión cultural genera una narrativa más direccionada al consumo y la producción de la cultura y menos al cultivo del ser humano, como fue la apuesta del Abril Cultural, al menos en apariencia, cuando se lanzó y se mantuvo por mucho tiempo (elemento aún presente en ciertos discursos de ministros y secretarios de la gobernación de Juan Carlos Romero, también de miembros del directorio de Pro Cultura). El cambio del lenguaje significaba formas de gobierno diferentes y otros modos de devenir sujetos en el mundo. Esa filosofía de gestión cultural redefinía las políticas culturales y establecía una discontinuidad respecto al inicio de Pro Cultura, aunque no se abandonara el propósito civilizador de la promoción cultural.

En el año 2006 se cumplieron los XXX Abril Culturales Salteños, momento propicio para una celebración conmemorativa. Para esta ocasión se realizó una muestra inaugural denominada “7 artistas x 7 Obras”, que literalmente fueron siete obras de artistas de la cultura salteña. También fue la ocasión para el lanzamiento del libro *Pro Cultura Salta. XXX Abriles Culturales Salteños*, una narración acerca de los orígenes y propósitos de la institución.

La conmemoración fue la ocasión para performatizar *Salta es Cultura* y hacer, mediante las obras plásticas, “nuestra plástica”. El “arte” fue el motivo para afirmar un modo de gobierno asociado a Juan Carlos Romeros y su equipo de funcionarios, quienes a través de los objetos artísticos y la música sinfónica provocaron la eficacia política que el encantamiento del Estado produce. La materialización de nuestro patrimonio se tornaba imperecedera, incorporaba el tiempo pasado, siendo presente y a la vez futuro. La fiesta fue para que todos apreciemos “nuestra plástica”, aunque para apreciarla se necesitaba de una sensibilidad que fue adquirida durante XXX Abriles Culturales.

Esta celebración también afirmaba el proyecto político cultural del gobierno provincial mediado por Pro Cultura, que ya estaba llegando a su final. Un año más le restaba y cómo no hacer pompa de ese propósito que tanto sirvió para tornar a los salteños en personas merecedoras de cultura. La historia continúa. El directorio de Pro Cultura Salta se mantuvo en aquella formación por varios años más, pero antes de acabar el mandato del gobernador y de la secretaria de Cultura hicieron una donación a la institución. El gobierno acababa su período en diciembre del año 2007. En noviembre del mismo año, por ordenanza provincial, dejó en comodato una casa por un tiempo de veinte años, para que allí funcionase la institución que, durante treinta Abriles, había deambulado por diversos edificios de la administración pública.

Reverberaciones

A través del análisis de Pro Cultura Salta, sus transformaciones y los distintos modos en que se organizaron los Abriles Culturales, podemos afirmar que se trató de una práctica que se fue instalando y re-creando como “tradición” y como “cultura”. En ese quehacer, propio de lo que hoy reconocemos como gestión cultural, se opacaba la dimensión política de

las relaciones y las prácticas. Los Abriles Culturales fueron organizados por Pro Cultura, ideados por la asociación, deliberados por ella y, conforme pasaron los años, su puesta en marcha fue quedando cada vez más en manos de las administraciones del Estado provincial.

La formación de Pro Cultura estuvo asociada a la “carencia”, porque no existían actividades culturales para hacer, se percibía un “vacío”, ello motivó a que un grupo de amigos decidieran organizarse y generar una agenda de actividades que iría a repetirse año tras año. Desde sus inicios promovieron una propuesta cultural para Salta, buscaron formalizarse como entidad jurídica y encontraron en la asociación civil la figura legal que le permitía articular recursos de diversas instituciones. En los intersticios entre la sociedad, la economía y el Estado, sus acciones gestaron una política y, en la repetición de cada Abril Cultural, performatizaron cultura.

En la década de los noventa con el homenaje a los fundadores observamos en esa celebración la actualización y la revigorización de una nueva comisión directiva que continuaba percibiéndose a sí misma como apolítica y concebía que una política cultural era menester del Estado. Cuando se indaga sobre este asunto entra en tensión cuestiones inherentes a la gestión cultural: idea, organización y recursos. La administración de los recursos resulta crucial al momento de redefinir lo que se concibe como política y polariza la “idea” de lo “material” y quiénes asumen la materialización de la idea.

Al buscarse la incorporación de nuevas personas en la institución —acción vista como decisión estratégica— se perseguía el objetivo de incorporar nuevos financiadores, ya que se requería armar una nueva gestión económica, se necesitaba de “instituciones proclives al mecenazgo”. Para los actores sociales, además de este aspecto económico, se trató también de redefinir la cuestión cultural en relación otras dimensiones sociales, como, por ejemplo, el turismo. La cultura devino recurso, fue convirtiéndose en un objeto a partir del cual se administraron redes sociales y recursos económicos y el medio que encontró el gobierno provincial para afirmar su centralidad e instalar la creencia en su legitimidad. La cultura fue el brillo que precisaba el Estado provincial para establecerse como centro de la región del noroeste y para diferenciarse en relación al poder central de Buenos Aires.

En cada presentación de un nuevo Abril Cultural se elaboraba y (re) inventaba un pasado a través de la cultura. La repetición sucesiva hacía

que se realice de un modo diferente cada Abril; no eran ni son las mismas formas de organización, ni de recibir apoyo, ni de adherir a determinadas prácticas culturales. Tampoco fueron los mismos discursos ni las mismas relaciones sociales debido a las constantes reconfiguraciones sociales. La rutina, su repetición incesante hizo de los Abriles Culturales una tradición que permite ser apelada en cualquier momento y, como se dijo en 1981, convertir Salta, mediante estas actividades, en una “tradición del futuro”.

Los Abriles Culturales nos permitieron indagar el entrelazamiento de redes de relaciones personales e institucionales, y en esos cruces advertimos la performance y la magia de un Estado que promueve y se afirma como cultura. Un Estado que está constantemente haciéndose, transformándose y redefiniéndose a sí mismo conforme mutan las configuraciones sociales en Salta.

Referencias bibliográficas

- BARNES, J.A. 1987;. “Redes sociais e processo político”, In: FELDMAN-BIANCO, Bela. *Antropologia das sociedades contemporâneas-Métodos*. São Paulo: Global, pp. 159-193.
- BOISSEVAIN, Jeremy.1966. “Patronage in Sicily”. *Man*, 1 (1): 18–33.
- DURKHEIM, Emile. 1974. *Lecciones de Sociología*. Buenos Aires: La Pleyade.
- ELIAS, Norbert & SCOTSON, John. 2000. “Introdução: Ensaio teórico sobre as relações estabelecidos e outsiders”. In: ELIAS, N. y SCOTSON, J. *Os estabelecidos e os outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 19-50.
- DECRETO PROVINCIAL N° 19/1999.
- ESTATUTO SOCIAL, creado 1979, Modificado en 1999.
- FOSTER, George M. 1963. “The Dyadic Contract in Tzintzuntzan, II: Patron-Client Relationship”. *American Anthropologist*, 65(6): 1280-1294, december.
- FOSTER, George M. 1967. “The diadic contract: a model for structure of a Mexican peasant village”. In POTTER, J., DIAZ, M. & FOSTER, G. *Peasant society. A reader*. Boston: Little Brown, pp. 213-230.
- GUZMÁN, Raquel del Valle. 2007. “El Intransigente o el sueño de la revolución”. In: IBAÑEZ, Marta Ofelia; GUZMÁN, Raquel; MOYANO, Elisa & RODRIGUEZ, Susana, *Periodismo y literatura. El campo cultural salteño del '60 al 2000*. Salta: EDUNSa, pp. 43-63.

- LEY NACIONAL n° 20628/97, Art. 20.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de Souza & CASTRO João, Paulo Macedo e. 2015. “Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)”. *Revista Antropológicas*, v. 26, p. 17-54.
- MITCHELL, Timothy. 1999. “State, Economy, and the State Effect”. In: STEINMETZ, George (ed.), *State/culture: state formation after the cultural turn*, Cornell, Cornell University Press, p. 77-97.
- NAVALLO, Laura Belén. 2007. *Tocando Cultura. Políticas y poéticas del término “cultura” a partir de un análisis de los procesos sociales de creación de la Orquesta Sinfónica de Salta*. Licenciatura en Antropología, Escuela de Antropología, Universidad Nacional de Salta.
- NAVALLO, Laura Belén. 2010. *Fazer Cultura. Arte e política cultural em Salta, Argentina*. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ.
- NAVALLO, Laura Belén. 2011. “De charlas de café a una política cultural”. *Iuminuras*, Porto Alegre, v. 12, n. 27, pp. 10.
- NAVALLO, Laura Belén. 2020. “Inaugurar una casa, crear una orquesta. Políticas culturales en Salta en la transición al siglo XXI.” In: BLÁZQUEZ, G. & LUGONES, Ma. Gabriela (eds.). *Celebrar: Una antropología de la fiesta y la performance*. Córdoba: Editorial de la UNC, pp. 63-89.
- PITT-RIVERS, Julian. 1971. “Friends and authority”. In: PITT-RIVERS, J. *People of the Sierra* London: The University Chicago Press, p.137-160.
- PRO CULTURA SALTA. 2006. *XXX Abriles Culturales Salteños*. Buenos Aires: Edge Pre Media.
- PRO CULTURA SALTA. 1994. Programa de XVIII Abril Cultural Salteño, Salta.
- PRO CULTURA SALTA. 2002. Programa de XXXVI, Salta.
- PRO CULTURA SALTA. 2007. Programa de XXXXI Abril Cultural Salteño, Salta.
- SCHECHNER, Richard. 2000. *Performance. Teoría y prácticas interculturales*. Buenos Aires: Libros del Rojas/ Universidad de Buenos Aires.
- SHORE, Chris & WRIGHT, Susan. 1997. “Policy: a new field of anthropology”. In: SHORE, Chris & WRIGHT, Susan (eds.). *Anthropology of policy. Critical perspective on governance and power*. London and New York: Routledge, pp. 3-39.
- STEINMETZ, George. 1999. “Culture and the state”. In: STEINMETZ, George (ed.). *State/culture: state formation after the cultural turn*. Cornell: Cornell University Press, pp. 1-49.

- VILLAGRÁN, Andrea. 2012. *Un héroe múltiple. Güemes y la apropiación social del pasado en Salta*. Salta: Edunsa.
- WOLF, Eric. 1966. "Kinship, Friendship, and Patron Client Relations in Complex Societies". In: BANTON, M. (org.). *The social anthropology of complex societies*. Londres: Tavistock Publication Limited. pp. 1-22.
- WOLF, Eric. 2003. "Parentesco, amizade e relações patrono-cliente em sociedades complexas" In: FELDMAN-BIANCO, B. e LINS RIBEIRO, G. (orgs). *Antropologia e Poder*. Brasília: Ed. UnB, pp.93-114.
- YÚDICE, George. 2002. *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Ed. Gedisa.

**INSTITUCIONES Y BUROCRACIAS
TRABAJANDO**

Institucionalización de la vejez y grupos de dependencia: un análisis antropológico sobre la retórica institucional de un asilo en la Baixada Fluminense (Río de Janeiro)¹⁷⁵

João Pedro de Oliveira Medeiros¹⁷⁶

DOI: 10.48073/978656128079.0009

Introducción

Los días en el asilo¹⁷⁷ empezaban más o menos así: fríos, somnolientos y desanimados; unas bocas bostezaban aquí, otras allá. Con paso

175 Este capítulo es una versión modificada del artículo “Grupos de Dependência e Asilamento: uma etnografia sobre velhice institucionalizada em uma ILPI da Baixada Fluminense-RJ” (Medeiros, 2022) presentado en el VI Congreso da Asociación Latinoamericana de Antropología, 23 al 28 noviembre 2020 (Montevideo, Uruguay), en el marco del Simposio Políticas gubernamentales y prácticas de poder: conexiones, márgenes y dispositivos (Eje 5: Estado, nación y políticas públicas).

176 Programa de Posgrado en Antropología de la Universidad Federal Fluminense (PPGA/UFF), Niterói, Brasil

177 En este artículo, utilizaré deliberadamente “asilo”, “albergue” e “Institución de Estancia Prolongada para Ancianos” (ILPI, por su sigla en portugués) como sinónimos, ya que las distinciones de esta naturaleza no son demasiado importantes para los nativos investigados (internos y empleados). Como curiosidad, sin embargo, el término Institución de Estancia Prolongada para Ancianos es una categoría “paraguas” que ha englobado y colocado, bajo las mismas directrices —la Resolución del Consejo de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (RDC/ANVISA) nº283 de 26 de septiembre de 2005 es la principal reglamentación técnica de estas instituciones— una serie de instituciones de acogida colectiva, como casas de reposo, hogares, geriátricos y asilos, por ejemplo. Algunos autores, sin embargo, consideran que el cambio de nomenclatura de asilos a ILPI no representa más que un esfuerzo por eufemizar aspectos históricamente negativos ligados a estos lugares. Véase, por ejemplo, Alcántara (2009) y Loureiro (2012).

tambaleante, alguna anciana¹⁷⁸ cruzaba el patio en busca de una colilla que aún pudiera fumarse; algún viejo tomaba el sol al son de su radio de pilas o dormitaba frente al televisor (Figura 1). A las ocho de la mañana, una horda gris y tambaleante se dirigía a la cafetería: era la hora de la primera comida del día. Poco después, luego del desayuno, las enfermeras y cuidadoras, acompañadas de sus internos, bajaban de sus puestos en busca de los internos que aún no se habían duchado. Éstos, por su parte, huían o mentían sobre la naturaleza de sus malos olores, pero pronto eran disuadidos con la promesa de recibir un cigarrillo o de ganar algún manjar ajeno a la dieta institucional.

Poco después, llegó el momento de exponer a la vigorizante luz del sol a los que permanecen en cama, a los de sillas de ruedas y, en general, a todos los que eran considerados “lúcidos”, según la determinación de uno de los administradores institucionales. Allí, todos eran atrincherados en un gran semicírculo, para que, cuando fuera necesario, los ejercicios de medicar, dirigir, alimentar, medir y examinar se hicieran con poco esfuerzo. No tardó en llegar un grupo de “colaboradores”, a eso de las diez u once de la mañana, con sus cestas llenas de alimentos y otros utensilios donados. “Colaboradores”, como se les llamaba, eran aquellos miembros —o grupos— de la sociedad civil que estaban dispuestos a promover acciones caritativas dentro de la institución.

Poco a poco, la vida institucional continuaba: uno a uno, algunos ancianos acudían a fisioterapia; otros jugaban al dominó o dedicaban horas de su tiempo a complicadas y desafiantes sopas de letras. Otra anciana esperaba ansiosa la cita de la tarde con el psicólogo, donde ella y un grupo de otros internos trabajarían bajo diferentes estímulos sensoriales, corporales y motores. Otro hombre esperaba con aprensión la formalización de su permiso para dar paseos matinales.

178 Aunque “viejo” y “anciano” se utilicen en este texto como sinónimos referidos a mis interlocutores y a las personas desde un punto de vista institucional (por encima de los 60 años), los términos difieren enormemente desde el punto de vista sociológico. A grandes rasgos, en el contexto etnográfico al que nos referimos aquí, “viejo” puede considerarse, en determinados contextos enunciativos, un insulto o un pronombre de tratamiento poco decoroso. Trabajo la distinción entre “viejo” y “anciano”, aunque sea brevemente, en Medeiros, 2020a.

Figura 1: Internos dormitan frente al televisor.



Fuente: João Pedro Medeiros / Archivo personal

Más o menos en estos términos, se me reveló la vida cotidiana institucional. Resultado de un trabajo de campo de poco más de dos años (entre noviembre de 2017 y enero de 2020) en una ILPI de la Baixada Fluminense (RJ), mi etnografía se centró en aspectos sobre la vejez, la institucionalización y algunos procesos de sometimiento institucional. De este modo, el objetivo de este capítulo será trazar una interpretación de cómo mis interlocutores —por cierto, doblemente descalificados: viejos e institucionalizados— fueron representados y forjados bajo la luz institucional. Más concretamente, pretendo analizar un haz que considero fundamental de la cadena narrativa que los empleados del equipo técnico¹⁷⁹ utilizaban al referirse a los internos, a saber: la retórica de la dependencia.

179 Durante mi trabajo de campo, el equipo técnico de la institución de estancia prolongada para ancianos en cuestión estaba formado por una enfermera jefe, una psicóloga, una fisioterapeuta, un médico y una trabajadora social.

Teniendo esto en cuenta, rastreo, en un primer momento, cómo el viejo, ya previamente descalificado por su vejez, era incorporado al asilo, donde quedaba enmarcado por una lógica institucional. Le era otorgada, de hecho, una calificación. Después, reflexionando sobre los desarrollos representacionales derivados de la aplicación de la Resolución del Consejo de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (RDC/ANVISA) n° 283, de 26 de septiembre de 2005, trabajo sobre cómo el interno era evaluado y forjado, bajo las lentes institucionales. Seguidamente, tejo las consideraciones finales, esbozando una puesta en tensión a la lectura de las llamadas instituciones totales (Goffman, 2015 [1961]). Todavía en las consideraciones finales, anticipo posibles objeciones analítico-teóricas a las que mi trabajo puede ser sometido, orientando el marco referencial en juego y discutiendo el plan teórico de este empeño.

Envejecimiento e institucionalización: la doble negación

En general, las lecturas que socialmente se hacen sobre el envejecimiento y la vejez se basan en buena medida en una serie de términos convergentes, entre los que menciono la “decadencia”, la “pérdida”, el “declive” y el “debilitamiento”. En el ámbito de la medicina y la biología, las homologías de dichos términos parecen adquirir toda su precisa inteligibilidad. En la obra seminal en la que Simone de Beauvoir (2018 [1970]) habla del fenómeno de la vejez, *A Velhice*, algunas síntesis “biologizantes” dan la clave de cómo se ve el cuerpo envejecido desde un punto de vista médico y biológico:

La proliferación senil de la piel provoca un engrosamiento de los párpados superiores, mientras que bajo los ojos se forman bolsas. El labio superior se estrecha; el lóbulo de la oreja se agranda. El esqueleto también cambia. Los discos de la columna vertebral se amontonan y los vertebrales se doblan: entre los 45 y los 85 años el busto se encoge diez centímetros en los hombres y quince centímetros en las mujeres. La anchura de los hombros se reduce y la de la pelvis aumenta; el tórax tiende a adoptar una forma sagital, sobre todo en las mujeres. La atrofia muscular y la esclerosis de las articulaciones provocan problemas de locomoción. El esqueleto sufre osteoporosis: la sustancia compacta del hueso se vuelve esponjosa y frágil; por eso la rotura del cuello del fémur, que soporta el peso del cuerpo, es un accidente frecuente.

El corazón no cambia mucho, pero su funcionamiento se altera; pierde progresivamente sus facultades de adaptación; el

sujeto debe reducir sus actividades para preservarlo (Beauvoir, 2018 [1970]: 30).

Según la autora francesa,

Existe una relación recíproca entre la vejez y la enfermedad; esta última acelera la senilidad, y la edad avanzada predispone a alteraciones patológicas, en particular a los procesos degenerativos que la caracterizan. Es muy raro encontrarse con lo que podríamos llamar “vejez en estado puro”. *Las personas mayores están aquejadas de una polipatología crónica* (Beauvoir, 2018 [1970]: 33. Las itálicas me pertenecen).

El estatuto potencialmente “mórbido” de la vejez parece haber sido, incluso, uno de los grandes paradigmas disciplinares de la Geriátrica y la Gerontología,¹⁸⁰ como argumenta Daniel Groisman (2002) en *A velhice, entre o normal e o patológico* (“La vejez, entre lo normal y lo patológico”). Incapaces científicamente de definir un objeto común y estable, ya que la vejez se presentaba como un estado impreciso entre la normalidad y la patología, las dos áreas de conocimiento se enfrentaron a grandes problemas para establecerse como disciplinas legítimas. Inserta en un marco un tanto caótico, la vejez se “medía” a veces a partir del nivel de “degradación” de un organismo; a veces se negaba su condición mórbida, porque también se consideraba que esta fase de la vida estaba dotada de una naturaleza fisiológica propia.

En suma, la vejez y el envejecimiento señalan los aspectos inamovibles de la contemporaneidad, y los retrata *ad infinitum*, tal como expone David Le Breton:

La vejez es hoy ese “continente gris” que delimita una población indecisa, un tanto lunar, extraviada en la Modernidad. El tiempo ya no está en la experiencia y la memoria. Tampoco está en el cuerpo deteriorado. El anciano se desliza lentamente fuera del campo simbólico, transgrede los valores centrales de la Modernidad: la juventud, la seducción, la vitalidad, el trabajo. Es la encarnación

180 Groisman ofrece una distinción entre ambas áreas: “La geriátrica sería la rama de la medicina cuyo objetivo es el tratamiento de las enfermedades asociadas al proceso de envejecimiento. La gerontología social, en cambio, incorporaría una serie de disciplinas, como la psicología, el trabajo social, el derecho, la nutrición y otras, para el estudio del envejecimiento” (2002: 64).

de lo reprimido. Recordatorio de la precariedad y fragilidad de la condición humana, es el rostro mismo de la alteridad absoluta. Una imagen intolerable del envejecimiento que afecta a todas las cosas en una sociedad que rinde culto a la juventud y ya no sabe cómo simbolizar el hecho de envejecer o morir (Le Breton, 2011: 224).

Encubriendo o acentuando ciertos rasgos, la vejez en mi campo etnográfico se representaba de manera de hacerse eco de este tipo de semántica declinante. Como autoimagen, la vejez rozaba el autodesprecio: Stella (77 años),¹⁸¹ después de realizar una actividad con la psicóloga de la institución, confesó desolada, el 09/05/2019, su miedo de ser “echada” del lugar, ya que no tendría adónde ir. Para apaciguar su preocupación, la psicóloga y sus residentes intentaron calmarla, diciéndole lo mucho que la querían allí. Stella respondió entonces: “¿Por qué [me quieren aquí] si soy tan improductiva y no hago nada?!” Romão (83), otro anciano, en tono conformista, hablaba siempre del duro peso de la edad y decía estar esperando “su último día”, en este caso, el último de su vida.

Rosa (99 años), la interna de la institución de más edad en aquel momento, decía bromeando que vivir tanto era un desperdicio, en vista de que todos sus hermanos ya habían fallecido. En tono concluyente, la anciana decía entonces que “la gente debería vivir hasta los 60 años, porque después de eso no se puede hacer nada”.¹⁸² Una conversación con Sara, la fisioterapeuta de la institución, el 02/05/2020, ilustra muy bien cómo se hacían consideraciones por “ahí” a este respecto. Según la profesional, cuando llegó a la institución y comenzó a trabajar con los ancianos, se asombró al descubrir, de primera mano, cómo toda aquella fase de la vida significaba, en muchos sentidos, decadencia y declive. Para

181 Para mantener el anonimato de mis interlocutores, he optado por utilizar seudónimos a lo largo del texto. En el caso concreto de los ancianos internos en el asilo, sus nombres, también ficticios, irán acompañados de sus edades. Éstas solo aparecerán en la primera mención de los ancianos. Además, las edades corresponderán a su primer contexto de enunciación durante el período de campo; de modo que no prestaré atención a la sintonía entre ésta y los dos años de investigación. Por otra parte, cuando sea pertinente, utilizaré algún “marcador de diferencia”, además de la edad, para situar mejor la conversación suscitada.

182 Doña Rosa, según me informaron algunos empleados a lo largo del trabajo de campo, no deseaba llegar a los 100 años, y así fue. La anciana falleció poco antes de su centenario.

umentar su asombro, Sara llegó a la conclusión de que vivir en un asilo rayaba el “sentarse a esperar” la propia muerte.

El discurso de la fisioterapeuta, entre otras cosas, revela cómo, de forma sensible, el advenimiento de la institucionalización se sumó a los aspectos desfavorables de la vejez. Dado que la institucionalización es una esfera ampliamente intrincada a lo que los ILPI representan dentro de un imaginario social específico, estos espacios están fuertemente asociados a los antiguos asilos, donde reinaba una especie de cultura manicomial. Así, el abandono, la muerte y la finitud aparecen como signos lógicos que dan un espectro cristalizado a estos espacios. Además, históricamente asociada a los más pobres y desafortunados, la institucionalización funciona como un fuerte indicador social de pobreza individual y familiar, emergiendo el supuesto fracaso personal del interno o de su grupo familiar (Christophe & Camarano, 2010).

Tales supuestos se fortalecían en el contexto etnográfico aquí analizado, ya que el “público destinatario” de esta institución —es decir, aquellas personas que serían preferentemente acogidas y asistidas por el ILPI— se concentraba, desde el punto de vista de las categorías institucionales, en situaciones de “riesgo social y/o vulnerabilidad”. Bajo esta rúbrica se encontraban, por ejemplo, todos aquellos que “sin vínculos familiares, abandonados o sin condiciones de procurarse su propia subsistencia mediante la alimentación, el cuidado de su salud o de su convivencia social”¹⁸³ tendrían derecho a recibir una atención de carácter asilar.

Así, las razones para el ingreso de un anciano en este asilo estaban, en general, motivadas por la desconexión de éstos de sus familias. Como pude comprobar, había muchos casos de ancianos que, antes de convertirse en internos, eran personas sin hogar, adictas a sustancias químicas o eran maltratadas económicamente por sus familias. Tulio (68 años) y Elias, por ejemplo, ambos interlocutores, eran alcohólicos. El primero vivió en la calle después de cumplir 50 años, tras un período en el que residió en Chapéu Mangueira, una comunidad situada en el Morro da Babilônia, Río de Janeiro, junto con un compañero también alcohólico. Otro caso es el de Maria (89 años), que llegó a la institución a través del Ministerio Público, tras denuncias de que sufría abusos financieros por parte de sus familiares.

183 Párrafo extraído de la cartilla *Institución de Permanencia Prolongada* (UnATI-UERJ). Disponible: <http://www.unati.uerj.br/responsabilidade.htm>.

Además de los diferentes dramas que envuelven el “pre” asilo, otro aspecto que considero más relevante, dentro del punto de vista analítico aquí propuesto, es el “post” asilo. Es decir, inmediatamente a su ingreso, el interno comenzaba a recorrer una especie de otra “carrera” y algunas fuerzas iban moldeando su camino. Estas fuerzas reales que afectaban a los internos pueden ser muy bien ilustradas por lo que presencié con María —la misma anciana que mencioné más arriba— el 12/09/2020:

Diario de campo: Encuentro con doña María en su habitación. Estaba parado al lado de ella cuando pasó junto a nosotros el viejo Elias, uno de los internos que, según algunos miembros del personal, está bastante retraído. Elias apenas sale de la cama y da pocos paseos, diferente de lo que solía hacer, con bastante frecuencia. Intenté saludarlo, pero en un primer momento no vio quién lo llamaba; luego se dio la vuelta y se dio con que era yo quien lo llamaba. Después de saludarlo, le comenté a doña María lo distinto que estaba. Doña María contestó rápidamente: “Está claro, ¿no? Además de viejo, el que come esta comida, duerme bajo este techo, bebe este café y se queda aquí, sólo puede volverse loco, ¿verdad? ¡Este lugar nos vuelve locos!”

Lejos de ser un caso aislado, empecé entonces a prestar más atención a estas apreciaciones sobre la “carrera de un interno”. La premisa pareció confirmarse cuando hablé con el médico de la institución. El profesional señaló que el paciente,¹⁸⁴ al encontrarse en situación de asilo, corría serios riesgos de verse afectado por alteraciones de conducta y emocionales que, a la larga, podrían sumarse a la ya delicada etapa de la vejez. Hugo, el médico, citó el caso de Amorim (69 años), un anciano con discapacidad física que, a pesar de haber ingresado en la institución en 2012 “completamente lúcido”, según el argumento de este empleado, con los años había perdido alrededor del 90% o 95% de sus funciones cognitivas. Si antes, remarcó el profesional, el anciano al menos se tambaleaba por el refugio con su andador, luego, el interno apenas si se aventuraba por el patio o las salidas de antaño.

184 Es importante señalar que “paciente”, como pronombre de tratamiento para los ancianos institucionalizados, era poco utilizado dentro del asilo investigado. Sólo el médico utilizaba dicha nomenclatura, quizá debido a la naturaleza de su profesión. En cualquier caso, lo que prevalecía como principal identificador era “interno”.

Interesado por el desarrollo de este proceso, intenté hablar con algunos miembros del equipo técnico de la institución. Según la lectura de dos empleados sobre el mismo fenómeno, la institucionalización de la vejez se vivía, a ojos institucionales, como una especie de “doble declive”. Registro en mi conversación con la fisioterapeuta y la psicóloga del asilo del 02/05/2019:

Diario de campo: La lectura de que el envejecimiento es un declive es clara en el discurso de los profesionales. Tal presupuesto es tomado como natural, biológico. Mientras que la condición de internación potenciaría esto, además de dar nuevos contornos a esta decadencia. La institucionalización, explica la profesional de psicología, produce una decadencia adicional en los ancianos, acelerando el desmantelamiento de sus facultades mentales. Cita también el caso de un anciano que presentó un grave empeoramiento tras su incorporación al centro de acogida. El anciano en cuestión vivía solo en su casa, cerca de su hija; debido a su incontinencia urinaria, el anciano vivía orinado, lo que llevó a sus vecinos a denunciar el caso ante el Ministerio Público. Entonces fue remitido a la institución y, según el profesional, desde entonces el anciano presenta un grave deterioro cognitivo, junto con un cuadro de agresividad y aislamiento social.

El punto de partida de las interpretaciones institucionales no fue, como cabría esperar, la vejez, puesto que ya se tomaba *a priori* como decadente, sino la institucionalización y sus efectos. Pero lo interesante es que, desde el momento en que el anciano se convertía en interno, es decir, ingresaba en el centro de acogida, la unidad de su decadencia y declinación no podía factorizarse en dos polos, en principio, distintos — la vejez y la institucionalización—. Lo que allí ocurría, a nivel psicológico y/o sociológico, es lo que Goffman (2015) señala en su *Manicômios, Prisões e Conventos* (“Manicomios, cárceles y conventos”) como aquello que propició el despojo del “yo” individual del recién internado:

El recién llegado arriba al establecimiento con una concepción de sí mismo que ha sido posible gracias a algunas disposiciones sociales estables en su mundo doméstico. Al entrar, se ve inmediatamente despojado del apoyo que le proporcionaban tales disposiciones. En el lenguaje exacto de algunas de nuestras instituciones totales más antiguas, comienza una serie de envilecimientos, degradaciones,

humillaciones y profanaciones del yo. Su yo es sistemáticamente, aunque a menudo involuntariamente, mortificado. Comienza a sufrir algunos cambios radicales en su carrera moral, una carrera compuesta por los cambios progresivos que se producen en las creencias que tienen sobre sí mismos y sobre los demás que son significativos para ellos (Goffman, 2015: 24).

Los efectos psicosociológicos presentes en la experiencia del asilo parecen devastadores. Tratando de poner de relieve estas rupturas dramáticas, Lucas Graeff (2003) en *Os tempos no asilo* (“Los tiempos en el manicomio”) invita a su lector a imaginar una situación semejante:

Pensemos en el asilo: dormitorios con camas separadas, que en su día pertenecieron a otras personas ya fallecidas; armarios repletos de objetos personales, que deben cerrarse con llave so riesgo de robo, en caso de distracción; horarios preestablecidos para el desayuno, la merienda, la comida y la cena; actos que siempre tienen lugar en espacios colectivos; cuartos de baño estrechos y abiertos, donde todo se ve; una gran lavandería, compuesta por un ropero lleno de ropa anónima, procedente de donaciones; en resumen, mucho es de todos y poco es de cada uno (Graeff, 2003: 145).

En *Velhice Institucionalizada* (“Vejez Institucionalizada”), la educadora y gerontóloga Altair Loureiro (2012) discute cómo el modo de vida de los internos y sus acciones son influenciados por el ambiente del asilo. Profundamente afectados por el advenimiento de la institucionalización, los ancianos, según la autora citada, se rinden, poco a poco o rápidamente, “[...] al marasmo de una vida para ‘no vivir’” (Loureiro, 2012: 18). Muy cerca de las expresiones de la interlocutora María mencionadas anteriormente, Loureiro concluye que:

Las más de las veces, estas instituciones se organizan como hospitales de categoría discutible, mezclando ancianos sanos con ancianos postrados y/o enfermos, que viven en una promiscuidad indeseable, lo que lleva a algunos ancianos a decir que se trata de un “hogar de locos”, y a otros a quejarse de que “ los que no están locos, se quedan” (2012: 19).

Así, la vejez decrepita, al chocar dentro del asilo con otro advenimiento, la institucionalización, ambas se hicieron inseparables.

Diluidas en sí mismas, según la lógica institucional, sólo era posible medir y calificar el proceso de institucionalización de sus internos. Subyacente, por tanto, a los juicios y opiniones profesionales recientes de mi campo, lo que estaba en juego era la legitimación y reiteración de una sensible —pero no menos eficaz— teoría autóctona de la dependencia.

La teoría nativa a la que me refiero apunta a la Resolución del Consejo de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (RDC/ANVISA) n°283 del 26 de septiembre de 2005, reglamento técnico de funcionamiento de las instituciones de estancia prolongada para personas mayores, que pretende definir los criterios mínimos de funcionamiento y evaluación de dichos espacios. Me refiero, más concretamente, a uno de los requisitos del reglamento, a saber, que exista una subdivisión de los internos en tres grupos de dependencia, como se describe en el siguiente pasaje, extraído de la citada resolución:

Grado de dependencia de las personas mayores

- a) Grado de Dependencia I - ancianos independientes, aunque requieran del uso de equipos de autoayuda;
- b) Grado de Dependencia II - ancianos con dependencia en hasta tres actividades de autocuidado de la vida diaria, tales como alimentación, movilidad, higiene; sin alteración cognitiva o con alteración cognitiva controlada;
- c) Grado de Dependencia III - ancianos con dependencia que requieren de asistencia en todas las actividades de autocuidado de la vida diaria y/o con alteración cognitiva.

Con esto en mente, la definición en grados de dependencia dentro de las ILPI, como argumentan Camarano y Barbosa (2016), se refiere a variables importantes que están en juego en la definición y adecuación de los servicios prestados por las Instituciones de Cuidados de Larga Duración para Ancianos. Pero más que eso, en el contexto etnográfico aquí analizado, la subdivisión de los internos en tres grupos de dependencia en las AVD (Actividades de la Vida Diaria) sirvió de forma ambivalente: si, con algunos disparadores muy poderosos, midió el propio proceso de institucionalización, también forjó y esculpió la imagen del interno bajo algunos signos particulares, tema sobre el cual vuelvo ahora mi atención.

Grupos de dependencia: desdoblamientos en la concepción del interno

Durante mi estancia en el campo, era frecuente que los empleados, especialmente los del equipo técnico, hicieran uso de este marco para identificar y, por lo tanto, encuadrar a determinados ancianos dentro de esa trama casi funcionalista. Eran curiosas también las formas en que las valoraciones de este mismo equipo venían acompañadas de otros disparadores: “lúcido” y “no lúcido”, en el lenguaje aséptico e impersonal del equipo directivo y sus empleados. Sus equivalentes semánticos menos decorosos eran: “normal” y “anormal”, “enfermo” y “no enfermo” o “los que entienden” y “los que no entienden”. Procedentes sin duda de lecturas “psicologizantes” de aquella realidad, tales disparadores funcionaban como termómetros que medían la propia vivencia del asilo. Es decir, actuaban como uno de los calificadores que valoraban, en el día a día, la situación del anciano interno en una escala de tres niveles de dependencia.

Esta premisa se evidencia en casos como el del sexagenario que, como ya he registrado, fue considerado “completamente lúcido” cuando ingresó en la institución en 2012. Sin embargo, con la profundización de su “carrera” como interno, pasó a ser un anciano “Grado III”; en este caso, no sólo por sus limitaciones físicas, sino, sobre todo, por el desmantelamiento de sus funciones cognitivas. A partir de una conversación con el fisioterapeuta del asilo, el 28/05/2019, la combinación del grado de dependencia con el nivel de lucidez volvió a estar presente en el sentido evaluativo:

Diario de campo: Sigo una sesión de fisioterapia con Sara. Recuerdo que hace poco admitieron a una anciana en la residencia. Le pregunto al fisioterapeuta si la nueva interna está lúcida, me responde que “más o menos”, porque la anciana, a pesar de tener cierto nivel de orientación espacial, temporalmente se sitúa poco o nada. Por este motivo, *la anciana es considerada de Grado II* (las itálicas me pertenecen).

Sin embargo, la sintonía de los dos “métodos de evaluación” a veces demostró ser defectuosa, como me explicó, Amanda, la psicóloga de la institución, en la evaluación de una persona mayor el 02/05/2019:

Diario de campo: Hay en la institución, según la profesional, un interno “que sólo es grado tres porque tiene atrofia muscular y usa silla de ruedas. Fuera de eso, está lúcido, lúcido”. Destacando, por lo tanto, la condición del institucionalizado como alguien que, de verdad, “entiende las cosas”.

Aunque contenga fisuras en su aplicabilidad, la norma siempre ha sido eficaz para encuadrar a un interno en el tamiz institucional. Como verdaderos “exámenes” en el sentido foucaultiano, los grados de dependencia y el nivel de lucidez (o su ausencia) de un interno representaban, al mismo tiempo, el encuentro del poder institucional y su experiencia, la demostración de sus fuerzas y el establecimiento de una verdad (Foucault, 2018: 181).

Al analizar el avance de las llamadas sociedades disciplinarias y los dispositivos capilares que comprendieron tal proceso, Foucault, en *Vigiar e Punir* (“Vigilar y castigar”) señala al hospital como lugar de “examen”, como uno de los factores más esenciales para la liberación epistemológica de la medicina. Al tiempo que la medicina se superpuso a los demás marcos de la esfera social y se reivindicó como poseedora de un saber legítimo, el médico —que antes, viniendo de fuera y ausente de la gestión cotidiana del hospital, invocaba en su inspección otros ámbitos, como el religioso y el administrativo— pasó entonces, poco a poco, a desempeñar un papel importante en la dinámica hospitalaria. Sus visitas se volvieron más regulares y rigurosas: “La inspección de antaño, discontinua y rápida, se transforma en una observación regular que coloca al paciente en una situación de examen casi perpetuo” (Foucault, 2018 [1975]: 182).

Es muy cierto que los ILPI no pueden considerarse, propiamente, unidades sanitarias, aunque incorporen algunos de sus servicios (Caramano & Barbosa, 2016). Además, sería ingenuo, por decir lo menos, transponer el lejano contexto al que se refiere Foucault, a éste, una institución asilar de la región de la Baixada Fluminense de Río de Janeiro. Pero el “examen”, en su modalidad contemporánea, conserva sus cualidades de captar al enfermo y, a través de la cosificación, inspeccionarlo constantemente. En este modelo de concepción médica del paciente, lo que se espera de él es que sea, precisamente, un paciente (Le Breton, 2011).

En consonancia con estos preceptos estaba, por ejemplo, la forma en que se concebía el trabajo médico dentro de la institución aquí

investigada. Según Hugo, el médico de la institución, pero también según las enfermeras y sus aprendices, sus respectivos trabajos —lógicamente, respetando la jerarquía profesional— consistían básicamente en “vigilar” a los internos. El trabajo de “vigilar” adquiría un tono abiertamente descalificador ante la imposibilidad de prestar cuidados de urgencia e invasivos, que sí eran dignos del honor médico.

Diario de campo: Mientras trabaja en una ILPI, Hugo dice que su área de actuación se ve muy reducida. El médico justifica que, debido a una serie de determinaciones contenidas en el reglamento del albergue, él y las enfermeras de la institución no pueden prestar, por ejemplo, determinados servicios de atención de urgencias. Hablando hipotéticamente, Hugo argumenta que si un anciano se quiebra una pierna, en teoría tendría que ser derivado al hospital público central de la región. [...] El médico dice que no puede realizar ningún tipo de procedimiento quirúrgico o incluso médico, porque, además de no tener los materiales, el ambiente y el personal especializado para eso, las ILPI limitan el área de actuación de sus profesionales (05/11/2019).

En resumen, la vigilancia médica, unida a otras funciones, a saber, las de “mantenimiento”, “reparación” y “observación”, ponía de relieve la necesidad constante, por parte de todo el equipo técnico y de los residentes, de volver a visitar esos viejos cuerpos institucionalizados, sin duda alguna, consumidos y potencialmente irre recuperables.

Curiosamente, el mismo término reaparece en la interpretación de Washington, el administrador institucional. En su acepción, la “vigilancia” se planteaba como una coextensión del control que exigía su cargo. Se revelaba, por ejemplo, en su enorme atención a los monitores que transmitían en tiempo real las imágenes de las cámaras instaladas en el edificio o por la posición estratégica de su despacho. La oficina del director está situada en la parte más alta del edificio, cerca de la entrada de la institución. Desde allí era posible observar gran parte de lo que ocurría en el piso inferior: quién entraba y quién salía del asilo; la circulación de ancianos, empleados e internos por el patio, la cafetería y otras dependencias. Además, daba al segundo piso del otro edificio del asilo, donde se encontraban los dormitorios y la enfermería.

Volviendo al argumento sobre el tipo de servicio médico prestado en la institución, visitar los viejos cuerpos institucionalizados, atribuirles

grados de dependencia y escalonarlos por niveles de lucidez cumplía la importante función de individualizar al interno. Por lo demás, desde el punto de vista físico y psicológico, se delimitaba a los diabéticos, los postrados en cama, los sordos, los ciegos, los discapacitados físicos, los lúcidos, los no lúcidos, los usuarios de sillas de ruedas, etc. Así, son de menos interés las implicaciones físicas, psíquicas y cognitivas de dichos términos; aquí destaco, sobre todo, lo que produjeron o ayudaron a forjar en el plano de las disposiciones organizativas. De este modo, al constituir un sistema comparativo que permitía, entre otras cosas, medir fenómenos globalmente, describir grupos, caracterizar hechos colectivos y estimar desviaciones individuales, se formaba una “población” (Foucault, 2018 [1975]: 186).

En el contexto etnográfico en el que me centro aquí, las divisiones de los internos y los disparadores de lucidez lograron reunir a legiones de personas diferentes en torno a unas pocas siglas. En otras palabras, las distintas posibilidades de vivir el asilo y la vejez se redujeron a sólo tres.

La comparación de las culturas deja claro que ninguna uniformidad superficial de las propiedades explica cómo determinados ítems se asignan determinados a las clases. *Todo depende de las propiedades que se seleccionen*. Así, el improbable trío formado por el camello, la liebre y el tejón se clasifican en Levítico 11 como rumiantes, y por tanto, pertenecerían a la clase de los ungulados rumiantes; sin embargo, como sus patas no están hendidas como las del resto de su clase, se los excluye de la misma. En el mismo capítulo, el cerdo se incluye en la clase de los ungulados; es la única criatura cuya pata está hendida y no rumia. *Sin embargo, esta arcaica clasificación religiosa, y muchas otras clasificaciones contemporáneas conocidas por los antropólogos, deben sus divisiones mucho más a su capacidad de moldear las interacciones de los miembros de la sociedad que a una curiosidad desinteresada sobre el funcionamiento de la naturaleza* (Douglas, 1998:71. Las itálicas me pertenecen).

Teniendo esto en cuenta, la evocación de dicha dimensión trabajada en *Cómo piensan las instituciones* (“Como as instituições pensam”), de Mary Douglas (1998), subraya aspectos importantes para este análisis. Cuando se fomenta el etiquetado social, es decir, cuando apenas cosas dispares se reúnen bajo título de una uniformidad, se estabiliza el flujo de la vida social. Se trata, por tanto, de un proceso dinámico “(...) por el

que se enuncian nombres y, sin demora, surgen nuevas criaturas que les corresponden” (Douglas, 1998: 119). De este modo, en los intersticios de este sistema organizativo legítimo desplegado en mi campo, el interno vino a ser captado. Es decir, visibilizado y, en el propio proceso de visibilización —como el individuo fabricado por la sociedad disciplinaria foucaultiana— objetivado (Foucault, 2018 [1975]).

Enmarcados por este tipo de saber “médico-clínico psicologizante”, los internos eran privados de autonomía, fueran dependientes o independientes, tuvieran grado I, II o III, estuvieran lúcidos o no. Todos, en este marco, en mayor o menor medida, desempeñaban el papel de depender. Quizás, por ello, sólo una minoría institucional fue considerada por el personal como verdaderamente “lúcida”; quizás también, por ello, apenas dos de los cincuenta y siete internos fueron, en su momento, considerados aptos para salidas no acompañadas fuera del asilo.

Cabe señalar que los “grados de lucidez” y su aplicabilidad no conservaron una vida propiamente técnica, sino que pudieron observarse *in acto* en otros contextos normativos. De hecho, el establecimiento de quiénes eran los “lúcidos” y los “no lúcidos” se correlacionaba con lo que en mi monografía denominara la “economía de la legitimidad” (Medeiros, 2020b). Sobre el terreno, fueron varias las ocasiones en las que estuve inserto en contextos en los que pude ser testigo del uso que se daba a las categorías en cuestión. En noviembre de 2017, escribo en mi diario:

Estaba con Penha [un septuagenario ciego]. Me habló del escaso número de internos (poco menos de 60 ancianos) que aún residían en la institución. Su justificación era que la inestabilidad del ambiente se veía agravada por el desguace procedente de la esfera pública junto con la “extorsión interna”. *En el momento en que hablábamos de ello, pasó junto a nosotros un empleado administrativo. Apenas se detuvo frente a nosotros, sugirió buscar los expedientes de los internos con otra empleada. Esta sugerencia pretendía, según el hombre, proporcionar al investigador mayores posibilidades de comprobar la veracidad de las declaraciones de los ancianos. Además, la intención era averiguar los grados de lucidez de las personas con las que hablaba. La sugerencia aludía, sin duda, a lo que Penha acababa de contarme* (las itálicas son posteriores al registro).

La sistematicidad con la que se expresaban estos descréditos es especialmente explorada en el trabajo que menciono. No tuve contacto

con los registros de los internos, porque, como supe más tarde, ese tipo de documentos sólo eran accesibles a algunos empleados. La sugerencia de aquel hombre parecía menos interesada en instruir al antropólogo que en desacreditar lo que el anciano decía. Hay que señalar, sin embargo, que la “economía de la legitimidad” apuntaba, más precisamente, a quienes estaban diagnosticados o presentaban signos de trastornos cerebrales, enfermedades de carácter demencial: senilidad y Alzheimer, principalmente.

Así, no se trataba sólo de “podar” lo que se decía y para quién se decía —antropólogo, visitantes, familiares esporádicos y agentes reguladores (Bomberos, ANVISA, etc.)—. Más que eso, la intención era señalar aquellos que eran más o menos coherentes con la realidad “de hecho”. Como estipulara Goffman (2015 [1961]: 78), donde la anormalidad fuera la expectativa normativa, la misma nunca podría ser reconocida sino apenas como un epifenómeno de la desviación evidente.

También deberíamos discurrir brevemente sobre otra imagen con la que se asociaba, de tanto en tanto, al anciano asilado. La figura del “desgraciado” emergía cuando la compasión y el desvelo eran signos importantes del trabajo institucional (Medeiros, 2019), cuando se restauraba el “pasado” del asilado para especificar su “presente”. Más precisamente, el desgraciado era alguien por quien, entre otras cosas, había que sentir “lástima”, porque le habían “arrebatao” la vida, por una tragedia personal o por cuenta de una trayectoria desmedida y desordenada.

El 23/05/19 registré en mi diario de campo un episodio en el que se puso en acción este tipo de categoría de tratamiento, el “desgraciado”. En esa ocasión, supe que un interno recién ingresado iba camino a su primera sesión de fisioterapia. El anciano en cuestión, a falta de su andador, se tambaleaba al caminar y sus piernas arqueadas ya no podían soportar el peso de su cuerpo. Me ofrecí a ayudar al anciano de 90 años que ya estaba siendo sostenido por una residente de enfermería y, así, uno de cada lado, guiamos al nonagenario hasta aquella sala situada en el extremo opuesto de la institución. Durante el trayecto —arduo para los tres— la joven residente jalonaba el trayecto con comentarios, espaciados: “pobre anciano”; “debe ser muy difícil caminar así”; “una pena su situación”. Rumbo a fisioterapia, el anciano parecía ignorar todo aquello.

Un efecto de institucionalización resultante de esta demarcación representacional del interno fue la proyección, o mejor dicho, la

autorización de una mirada sobre los ancianos asilados, acompañada de todas esas otras correlaciones ya mencionadas, que requería y producía, al mismo tiempo, la justificación de la condición de viejo asilado. Este tipo de identificación automática, término utilizado por Goffman (2015 [1961]) para referirse a uno de los mecanismos de control de las instituciones totales, actuó, en el caso del constructo aquí propuesto, para legitimar la situación del asilo de ancianos. En este sentido,

[...] la interpretación institucional comienza a actuar automáticamente tan pronto como el interno es admitido, ya que el personal directivo tiene la noción de que la admisión es una prueba prima facie de que esta persona debe ser el tipo de individuo que la institución pretende tratar (Goffman, 2015 [1961]: 77).

O, como en el caso de esta ILPI, la admisión del anciano se basaba en el hecho de que era alguien en condiciones de asilo, es decir, alguien dependiente y carente de autonomía.

Consideraciones finales

Existe consenso en la literatura antropológica de que los asilos de ancianos pueden ser considerados y comparados, analíticamente y empíricamente, con las llamadas instituciones totales, aquellas analizadas por Erving Goffman (2015). Algunas otras instituciones entrarían en el conjunto, según Goffman:

Las instituciones totales de nuestra sociedad pueden clasificarse, a grandes rasgos, en cinco grupos. En primer término hay instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser a la vez incapaces e inofensivas: son los hogares para ciegos, ancianos, huérfanos e indigentes. En un segundo grupo están las erigidas para cuidar de aquellas personas que, incapaces de cuidarse por sí mismas, constituyen además una amenaza involuntaria para la comunidad; son los hospitales de enfermos infecciosos, los hospitales psiquiátricos y los leprosarios. Un tercer grupo de institución total, organizado para proteger a la comunidad contra quienes constituyen intencionalmente un peligro para ella, no se propone como finalidad inmediata el bienestar de los reclusos: pertenecen a este tipo las cárceles, los presidios, los campos de trabajo y de concentración. Corresponden a un cuarto grupo ciertas

instituciones deliberadamente destinadas al mejor cumplimiento de una tarea de carácter laboral, y que sólo se justifican por estos fundamentos instrumentales: los cuarteles, los barcos, las escuelas de internos, los campos de trabajo, diversos tipos de colonias y las mansiones señoriales desde el punto de vista de los que viven en las dependencias de servicio. Finalmente, hay establecimientos concebidos como refugios del mundo, aunque con frecuencia sirven también para la formación de religiosos: entre ellos las abadías, monasterios, conventos y otros claustros (Goffman, 2015 [1961]: 16-17).

Siendo una definición puramente denominativa e incidental a las características de una institución casualmente analizada, Goffman argumenta no querer trazar un perfil común y universal, sino establecer, siguiendo la sociología weberiana, un “tipo ideal”. En su constructo, se delimita entonces que, a diferencia de la sociedad en general, donde “el individuo tiende a dormir, jugar y trabajar en diferentes lugares, con diferentes copartícipes, bajo diferentes autoridades y sin un plan racional general” (2015 [1961]: 17), en las instituciones totales estas esferas están rotas. Es decir, todo se hace en el mismo lugar, con las mismas personas, bajo la misma mirada y apoyándose en una misma lógica. En términos generales, por lo tanto, las instituciones totales son “cerradas” y su “grado de totalidad” está condicionado a cuánto este lugar separa a sus internos del espacio “exterior”, la sociedad civil (Goffman, 2015 [1961]).

Más o menos en estos términos, una serie de análisis, antropológicos o de otras áreas,¹⁸⁵ se han centrado, por ejemplo, en la fuerte violencia simbólica y los dispositivos alienantes multilaterales que operan dentro de los asilos (véase, por ejemplo, Souza et al., 2011). Además, aún sobre las ILPI, otros trabajos llaman la atención sobre lo que se considera la despersonalización del interno y la mortificación de su “yo” (véase, por ejemplo, Peixoto, 2011; Limont, 2011).

He pretendido con este artículo, entonces, tensionar, aunque sea indirectamente, esta clave de lectura, sin por ello descartarla. A través de algunas herramientas analíticas goffnianas y otras foucaultianas, he procurado mostrar cómo —y a través de qué mecanismos— la institución

185 Para un enfoque psicoanalítico, con fuertes trazos goffnianos sobre institucionalización de la ancianidad, véase, por ejemplo, Rosendo & Justo, 2012; para uno gerontológico, véase Loureiro, 2012.

de larga estancia investigada, a través de sus empleados, se proyectaba sobre sus internos. Utilizando una teoría capaz de investigar y evaluar, pero también de crear y esculpir, la institución garantizaba, a través de medios más tácitos y sensibles que las instituciones totales, su legitimidad como espacio de cuidado y acogida, al mismo tiempo que aseguraba la regularidad representacional de sus internos. Quiero con esto decir que en el ejercicio de abrigar y acoger —y no en el de controlar y separar— la retórica institucional, encarnada y reproducida por el personal del equipo técnico, autorizaba la vulnerabilidad y la dependencia como ejes focales predominantes de esa realidad.

No dejo de advertir que mis consideraciones pueden sonar fatalistas para algunos lectores. En mi defensa, subrayo que la propia base reflexiva sobre la que se asienta este texto está anclada, en primer lugar, en una importante vertiente de la obra foucaultiana, a saber, el establecimiento de una genealogía de las llamadas tecnologías del poder que, sin lugar a dudas, han enfocado principalmente las diferentes tecnologías de dominación y sumisión. En segundo lugar, los horizontes de este análisis están fijados por el distante interaccionismo simbólico, cuyas interpretaciones de la condición humana, es decir, de lo que se establece como “realidad”, derivan de procesos dialógicamente relativos. En este marco, cabe señalar las relaciones de poder como parte fundamental de la constitución de los actores observados en contexto: por un lado, los empleados; por otro, los ancianos institucionalizados.

Asimismo, cabe destacar que el trabajo se erige con el objetivo de analizar, en el plano de las postulaciones representacionales, el marco orientador al que recurrieron los empleados del equipo técnico. Los asistidos, productores de sentido sobre sus propias realidades —qué notable— hacían uso o no de dichas referencias. Ha de objetarse, en términos prácticos, ¿cómo se producía la “decadencia” y la “disautonomía” de los internos? ¿Todas las acciones y voliciones institucionales resultaron en la descalificación de los asistidos? ¿Hubo prácticas que señalaran los límites de la vigilancia y la disciplinización?¹⁸⁶ En caso afirmativo, ¿cuáles y de qué manera?

186 Estoy muy agradecido a Alejandro Agudo y Laura Navallo por sus comentarios y notas sobre las consideraciones aquí vertidas y resumidas en forma de preguntas. Las observaciones llaman la atención sobre posibles debilidades teórico-analíticas localizadas en el transcurso de mi argumentación.

En lugar de centrarme en cada una de estos —oportunos— interrogantes, llamo la atención sobre aspectos relacionados con ellos. Esta actitud no configura, sin embargo, un intento de blindar este texto, sino de situar el nivel de discusión al que apunta.

En primer lugar, creo en la fertilidad de entender la realidad nativa a partir de los discursos que de ella emanan y que —no sólo eso— se transfiguran en los propios términos por los que lo “real” es aprehendido. Así, resulta improductivo enfrentarse a la cuestión de una “verificación” objetiva de esto o aquello en el campo. Esta postura está lejos de reificar o ignorar las evidentes relaciones asimétricas de poder observadas. Está, por otro lado, en mi opinión, comprometida con la afirmación de que el dominio de las prácticas sociales, es decir, donde los etnógrafos observan y participan, es viabilizada por la articulación al dominio simbólico. De ahí mi esfuerzo por cartografiar una parte fundamental del universo significativo del asilo, a saber, su cara institucional, derivada de esferas superiores del Estado.

Hay aún un segundo aspecto que acecha en las posibles objeciones a mi trabajo. Me sorprende la persistencia de un cierto “clima” antropológico deseoso de localizar “agencias”, urgido por la búsqueda de modos de resistencia dentro de los contextos investigados. Como curiosidad, este tipo de “tendencia” contemporánea me parece correlativa a lo que George Marcus (2016) ha identificado como cierta postura analítica en el análisis cultural marxista, a saber, la del etnógrafo como partero de la teoría crítica nativa. Aunque he discutido en profundidad la “agencia” en otro lugar (Medeiros, 2020b) sugiero que, en determinados contextos sociales, su punto de partida no debe ser necesariamente la subversión o la emancipación —ejes normativos caros al valor de la “libertad” occidental—, sino más bien como una acción posibilitada por la propia reiterabilidad productiva institucional, es decir, por un sujeto que no precede a las relaciones de poder, sino que es mediado y posibilitado por ellas (Mahmood, 2006). Un sujeto que no es fronterizo a aquello que lo inviste, sino que reside en el centro de aquello que lo subyuga y, por tanto, lo crea. *Assujettissement*.

Referencias bibliográficas

ALCÂNTARA, Adriana. 2009. *Velhos institucionalizados e família: entre abafos e desabafos*. 2ª edição. Campinas, SP: Editora Alínea.

- ANVISA. 2005. *Resolução da Diretoria Colegiada*, 283, de 26 de setembro de 2005. Disponível em: www.portalsaude.gov.br.
- BEAUVOIR, de Simone. 2018 [1970]. *A velhice*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- CAMARANO, Ana A. & BARBOSA, Pamela. 2016. “Instituições de longa permanência para idosos no Brasil: do que se está falando?” In: ALCÂNTARA, Alexandre; CAMARANO, Ana A. & GIACOMIN, Karla.C. (org.) *Política nacional do idoso: velhas e novas questões* - Rio de Janeiro: Ipea.
- CHRISTOPHE, Micheline & CAMARANO, Ana A. 2010. “Dos asilos às instituições de longa permanência: uma história de mitos e preconceitos”. In: CAMARANO, A.A. (org.), *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro: Ipea.
- DOUGLAS, Mary. 1998. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- FOUCAULT, Michel. 2018 [1975]. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- GEORGE, E. Marcus. 2016. “Problemas contemporâneos da etnografia no sistema mundial moderno”. In: CLIFFORD, James & GEORGE, E. Marcus. (org.), *A escrita da cultura: Poética e política da etnografia*. Rio de Janeiro: EdUERJ /Papéis Selvagens.
- GOFFMAN, Erving. 2015 [1961]. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva.
- GRAEFF, Lucas. 2003. “OS TEMPOS NO ASILO: Uma reflexão sobre uma experiência de estágio em Psicologia Social”. *Estud. interdiscip. envelhec.*, Porto Alegre, v. 5, p. 137–149.
- GROISMAN, Daniel. 2002. “A velhice, entre o normal e o patológico”. *História, Ciências, Saúde*. Manguinhos, Rio de Janeiro. vol. 9(1), p. 61-78, jan.-abr.
- LE BRETON, David. 2011. *Antropologia do corpo e da modernidade*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- LIMONT, Tatiane. B. 2011. *Vivendo no asilo: uma etnografia sobre corporalidade e velhice*. Dissertação de Maestría em Antropologia Social) – Sector de Ciencias Humanas, Letras y Artes, Universidad Federal de Paraná - Curitiba.
- LOUREIRO, Altair. 2012. “Velhice institucionalizada: imaginário e realidade”. *Memorialidades*, n. 18, jul./dez, p. 9-46.
- MAHMOOD, Saba. 2006. “Teoria feminista, agência e sujeito liberatório: algumas reflexões sobre o revivalismo islâmico no Egito”. *Etnográfica*, Vol. X (1), p. 151-158.

- MEDEIROS, João. P. 2019. “Entre idosos: uma etnografia sobre envelhecimento, emulação e gênero em uma instituição asilar”. Ponencia presentada en la XIII Reunión de Antropología del Mercosur, Porto Alegre - RS. *Antropologias do sul: anais da XIII Reunião de Antropologia do Mercosul*. Porto Alegre - RS: UFRGS.
- MEDEIROS, João. P. 2020a. “Corpos envelhecidos e institucionalizados: uma etnografia sobre representações em um asilo da Baixada Fluminense – RJ”. In: CALAZANS, Márcia E de; PERINE, Ana R; PIÑEIRO, Emilia da S. (org.). *Políticas e Práticas de Atenção ao Envelhecimento*. 1ed. Porto Alegre: Editora FI, v. 1, p. 150-172.
- MEDEIROS, João. P. 2020b. *Institucionalização, envelhecimento e corpo: uma etnografia sobre controle institucional e processos de diferenciação em um asilo da baixada fluminense – RJ*. Trabajo final de Grado en Antropología, Universidad Federal Fluminense, Instituto de Ciencias Humanas y Filosofía – Niterói.
- MEDEIROS, João. P. 2022. “Grupos de dependencia e asilamento: uma etnografia sobre velhice institucionalizada em uma Ilpi da Baixada Fluminense - RJ”. Ponencia presentada al VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología, 2020, Uruguay. *Memorias del VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología*. Desafios emergentes. Antropologías desde América Latina y el Caribe. v. 2. p. 1003-1012.
- PEIXOTO, Clarice E. 2011.E. “Sobre a institucionalização da velhice e as condições de asilamento”. In: GOLDENBERG, Miriam. (org.). *Corpo, Envelhecimento e Felicidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- ROZENDO, Adriano. S. & JUSTO, José. S. 2013. “Institucionalização da velhice e regressão: um olhar psicanalítico sobre os asilos de velhos”. *Revista Kairós* (online), v. 15, p. 25-51.
- SOUZA, Edinilsa. R, MINAYIO, Maria. C.S, XIMENES, Liana F. & DESLANDES, Suely. F. 2011. “O idoso sobre o ponto de vista do outro”. In: MINAYO, Maria C.S., & COIMBRA Jr., Carlos.E.A. (orgs). *Antropologia, saúde e envelhecimento* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

La gestión de la judicialización de la salud en plena “crisis”: resoluciones administrativas y el derecho a la salud en Río de Janeiro

*Lucas Freire*¹⁸⁷

DOI: 10.48073/978656128079.0010

En vísperas de fin de 2015, el 21 de diciembre, los médicos de la red estadual de salud de Río de Janeiro decidieron entrar en “estado de huelga”, debido a los constantes retrasos en el pago de los salarios y a la sensible desmejoría de las condiciones de trabajo en la red pública de salud, federal, estadual y municipal, especialmente en los hospitales localizados en la Baixada Fluminense y en ciudades fuera de la región metropolitana. Dos días más tarde, el cierre del sector de emergencias del Hospital Getúlio Vargas —el mayor y uno de los más importantes hospitales estaduais de la Zona Norte de la ciudad— hizo que el gobernador del estado de Río de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, hiciera publicar en el Diario Oficial del Estado (DOERJ) el Decreto nº 25.521. Por este instrumento legal, Pezão instituyó el “estado de emergencia” en el sistema estadual de salud, debido a la “grave crisis financiera que azota el país y, en especial, al estado de Río de Janeiro”, y ordenó la creación de un “gabinete de crisis” a ser integrado por los Secretarios de Salud, Municipales y del Estado; un representante propuesto por el Ministerio de Salud (MS) y un miembro del Consejo de Secretarías Municipales de Salud del Estado de Río de Janeiro (COSEMS/RJ). Ese mismo día, el presidente del Consejo Regional de Medicina del Estado de Río de Janeiro (CREMERJ) declaró, en una entrevista colectiva, que esta era la

187 Universidade do Estado do Rio de Janeiro

“peor crisis de salud pública vivida en el estado”. El decreto firmado por Pezão y las palabras del presidente del CREMERJ fueron ampliamente difundidas en los titulares de las notas de prensa sobre la situación de las unidades públicas de salud en Río de Janeiro, en diversos diarios.

En los días que siguieron, el CREMERJ publicó un informe oficial en el que se divulgaron los resultados de una reunión entre el presidente del organismo, el presidente del Consejo Regional de Enfermería de Río de Janeiro (Coren-RJ) y tres directores de hospitales públicos. Con los hospitales estaduais Albert Schweitzer, Rocha Faria y Adão Pereira Nunes en situación de “gravedad extrema”; los médicos del Hospital Federal de Bonsucesso atendiendo pacientes en un sector de emergencia improvisado en *containers*, desde 2011; el cierre total y/o parcial de 15 Unidades de Atención Temprana (UPA); la falta de partidas para el pago de empleados tercerizados; varios medicamentos sin stock; innumerables denuncias hechas por profesionales de la red pública de salud acerca de la precariedad que enfrentaban en los lugares de trabajo, etc.; el diagnóstico que emitieron era concluyente: la salud pública en el estado de Río de Janeiro se encontraba “profundamente debilitada”.

Poco más de un año después, en abril de 2017, me encontraba en la Cámara de Resolución de Litigios de Salud (en adelante, CRLS o la Cámara), en el centro de la ciudad de Río de Janeiro; acompañaba la atención a quienes realizan reclamos relativos al derecho a la salud. A lo largo de los trece meses en los que acompañé el cotidiano y las rutinas de trabajo en la CRLS, escuché innumerables reclamos sobre las múltiples faltas en la red pública de salud: de camas para internación, de medicamentos, de equipamientos, de profesionales especialistas, de agua y de otros ítems considerados “básicos”, como pañales geriátricos, jeringas descartables y material para curaciones. Los variados —y casi siempre desesperados— relatos de los usuarios de la Cámara presentaban situaciones extremadamente dramáticas y sensibles.

Esos dos momentos condensan las dos principales discusiones trabajadas en mi tesis de doctorado, de la que proviene este texto. La primera refiere a la conformación de una trama de discursos y narrativas que culminan en la producción de un *encuadramiento* (Goffman, 2012; Butler, 2015) que define la coyuntura como una “crisis de salud pública”. Esa definición de la situación es utilizada para justificar una serie de medidas y decisiones acerca de los rumbos de las políticas de salud en

los tres niveles de la administración pública. La segunda tiene que ver con la posibilidad de accionar el Poder Judicial —o más específicamente, la “justicia”, conforme un discurso nativo— como forma de garantizar derechos y procurar sortear los efectos de esa crisis en la vida cotidiana de aquellos que dependen del Sistema Único de Salud (SUS). Para ello, puse en marcha un conjunto de materiales públicos diversos —tales como reportajes, informes, entrevistas, declaraciones, decretos, datos de los portales de rendición de cuentas públicas, artículos académicos, etc.— así como todo aquello que pude acompañar durante una investigación etnográfica realizada a lo largo de 2017 en la Cámara de Resolución de Litigios de Salud.

En suma, la creación de la CRLS es el resultado de iniciativas anteriores, que tenían el objetivo de contener el crecimiento de un fenómeno llamado “judicialización de la salud”, que corresponde a los litigios cuyo objeto esté contemplado en el ámbito del derecho a la salud, ya estén dirigidos al sistema público o a los planes privados de salud suplementarios. Así, la Cámara fue proyectada como una especie de política pública que tiene como objetivo solucionar conflictos de derechos sanitarios por una vía administrativa y extrajudicial, de modo de racionalizar, acelerar y abaratar los costos a través de atender las demandas efectuadas por la población. En la práctica, la CRLS se pensó con el propósito principal de reducir la cantidad de litigios en salud, que son efectivamente judicializados por los Tribunales de Río de Janeiro.

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera, procuro “contextualizar” al lector, histórica y coyunturalmente, en el universo etnográfico en el cual realicé mi investigación. Para ello, busco demostrar cómo se dio la producción de la necesidad de creación de un organismo específico para gerenciar la judicialización de la salud. Abordo también las implicancias y desafíos planteados por la consolidación de una idea de “crisis de la salud pública” en Río de Janeiro, en la cuestión de los litigios en salud. En un segundo momento del capítulo, abordo los casos de Lauro, María da Graça y Célia, usuarios de la Cámara que reclamaban, respectivamente, un examen médico, pañales geriátricos y un medicamento de uso continuo para quien tuvo un trasplante de órganos.

A partir de las historias de esos pacientes, acompañadas a lo largo del trabajo de campo, discuto las formas por las que la producción de “soluciones administrativas” conforman lo que llamo *ritmo de la gestión*,

una idea que tiene que ver con los avances, pausas temporarias, retornos, derivaciones y estancamientos a los que están sujetos las personas las personas que buscan la ayuda de la CRLS. Argumento que el ritmo de la resolución de los pedidos está marcado por una cierta aleatoriedad, ya que su marcha depende no sólo de la disposición personal del empleado encargado de analizar el caso, sino también por la propia capacidad de los usuarios y/o sus representantes de “correr atrás” de una solución satisfactoria/efectiva para la situación que se enfrenta. Por fin, esbozo algunos comentarios y reflexiono acerca de qué problemas y cuestiones responden las llamadas resoluciones administrativas, así como los diferentes sentidos que asumen para los variados actores involucrados en la judicialización de la salud.

La judicialización de la salud en Río de Janeiro: del “exceso” a la “crisis”

Cuando de la judicialización de la salud se trata, más allá de un presunto exceso de acciones en marcha y del largo tiempo de espera para que dichos procesos sean juzgados, hay también otras dos cuestiones que se hacen presentes en el debate. La primera es el “desconocimiento técnico” de los magistrados en lo que respecta no sólo a los aspectos biológicos de la salud —tales como métodos diagnósticos, procedimientos terapéuticos, cuadros de desarrollo de una determinada patología, etc.— sino, especialmente, acerca de la gestión pública en salud —por ejemplo, el reparto de competencias entre municipios, estados y Nación, en lo que refiere al SUS. La segunda cuestión es la alegada “falta de diálogo” entre los actores del Sistema de Justicia y los responsables por la planificación y ejecución de las políticas de salud. Son esos *diagnósticos* los que han servido de motor para el desarrollo de una serie de iniciativas y mecanismos de gestión, que culminan en la creación de la CRLS. Además, si la cantidad de litigios de salud ya era considerada excesiva a inicios de los años 2010, a partir de la segunda mitad de la década ese número “explotó”. Con el recrudecimiento de la precarización de las unidades de salud provocada por la “crisis”, la búsqueda de soluciones en la “justicia” se volvió cada vez más común, como discutiré en esta primera mitad del texto.

“Hace falta dialogar”: la creación de la CRLS

En 2007, con el aumento de los gastos públicos generados por las decisiones judiciales que determinaron el origen de los reclamos de salud hechos frente al poder público, las Secretarías de Salud Municipales y Estatales propusieron un convenio con la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro, ya que una parte significativa de dichos pedidos era representada por defensores públicos. El objetivo de esta iniciativa era establecer reglas mínimas y determinar el flujo de los pedidos de medicamentos que fueran competencia del municipio o del estado atendidos por el organismo. A través de este *acuerdo de cooperación*, los defensores se comprometieron a exigir de sus asistidos un informe médico proporcionado por algún profesional del SUS, así como consultar a las entidades federativas sobre la disponibilidad del medicamento y definir un plazo de respuesta antes de proponer una acción judicial.

Se creó, también en 2007, la Central de Atención de Demandas Judiciales (CADJ). Integrada por personal de las Secretarías de Salud Municipal y Estadual (SMS y SES), el objetivo de la CADJ era centralizar la gestión de las intimaciones recibidas por ambos organismos en acciones judiciales referidas a diversas demandas sanitarias. La Central se pensó para

dar cumplimiento a las decisiones judiciales y organizar, y controlar, el stock de medicamentos e insumos destinados a la atención de las órdenes judiciales, a fin de evitar la utilización de la exención de licitación por emergencia para la adquisición de esos insumos. (Guimarães & Palheiro, 2015: 4).

Se adoptaron para ello procedimientos de registro y análisis de datos de los medicamentos más judicializados, de manera de incluir su adquisición en la planificación de las Secretarías. Esta acción hizo que el número de compras de emergencia de medicamentos y con exención de licitación llegase a cero en 2012

En aquel momento, los principales reclamos de los magistrados del Tribunal de Justicia de Río de Janeiro (TJRJ) eran el incumplimiento de las resoluciones judiciales y la ausencia de respuesta de las Secretarías de Salud con posterioridad a la recepción de las sentencias. Este aparente descuido de los gestores públicos provocó situaciones en las que jueces de

primera y segunda instancia emitieron una serie de órdenes de prisión y fijaron multas diarias a ser aplicadas a los secretarios de salud en casos de no cumplimiento de una resolución judicial. Para Guimarães y Palheiro (2015), la creación de la CADJ desempeñó un importante papel en el establecimiento de un *canal de comunicación* hasta entonces inexistente entre el TJRJ y las Secretarías de Salud Municipal y Estadual, haciendo que el Poder Judicial “volviese a confiar” en las Secretarías de Salud.

En 2009 se implementó el primer Núcleo de Asesoría Técnica (NAT) en el Tribunal de Justicia (TJRJ). Compuestos por médicos, enfermeros, farmacéuticos, nutricionistas y fisioterapeutas —en su gran mayoría cedidos por la SES— los equipos del NAT tienen la función de elaborar dictámenes para subsidiar “técnicamente” a los magistrados, en procesos judiciales que involucran la provisión de medicamentos, insumos para salud, alimentos especiales para pacientes con intolerancias y otros tratamientos médicos. En los años siguientes, el proyecto se expandió a la Justicia Federal y, en el estado de Río de Janeiro, a las comarcas del interior. La acción de los NAT estaban estructuradas en dos principios: celeridad e imparcialidad. Celeridad, porque los dictámenes se emitían en 48 horas; e imparcialidad porque estos profesionales ejercían, supuestamente, un “papel puramente técnico”, y tenían libertad para elaborar dictámenes favorables o contrarios tanto a los intereses del autor, cuanto a los del reo (Guimarães & Palheiro, 2015).

Aunque muchos autores las describan como “iniciativas de éxito”, tanto la CADJ como los NAT sólo actuaban luego de la protocolización de una acción judicial propiamente dicha. Esto es, se mostraron eficaces en la gestión de la efectiva judicialización de la salud. Sin embargo, ninguno de sus procedimientos era capaz de impedir el crecimiento exponencial del número de procesos que involucraban este tipo de demandas. Para disminuir las demandas y controlar el llamado “exceso de judicialización”, sería preciso crear mecanismos y tecnologías que actuasen en etapas pre-judiccionales y que resolvieran dichas cuestiones “administrativamente”.

En ese sentido, se creó, en paralelo, el Sistema de Pedido Administrativo (SPA). Fruto de un convenio entre la Procuración General del Estado (PGE), la Procuración General del Municipio (PGM), la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro (DPE-RJ), la Secretaría Estadual de Salud (SES) y la Secretaría Municipal de Salud (SMS), el SPA funcionó entre 2008 y 2012, atendiendo solicitudes de medicamentos y de realización de exámenes como tomografía computarizada y resonancia

magnética. En las investigaciones realizadas por Teixeira (2011) y Souza (2016), el SPA se presenta como el resultado de un Grupo de Trabajo formado por procuradores del estado y del municipio que actuaban en causas que involucraban demandas de derechos sanitarios. Luego de algunos encuentros entre ellos, los procuradores invitaron a representantes de la DPE-RJ y de las Secretarías de Salud a participar de las siguientes reuniones y conformar un grupo, lo que dio inicio al proceso que resultó en la creación del SPA en agosto de 2008 (Teixeira, 2011).

La Central de Atención de Demandas Judiciales, los Núcleos de Asesoría Técnica y el Sistema de Pedido Administrativo fueron pensados en relación a un contexto percibido como problemático por parte de diversos actores y sectores de la administración estatal, ya que estaríamos viviendo un “exceso de judicialización” de cuestiones ligadas al derecho a la salud. Así, todas estas colaboraciones tenían por objeto formular *mecanismos de gestión, control y/o disminución de la judicialización*, así como proporcionar a los magistrados información calificada para fundar sus resoluciones. A partir del cúmulo de experiencias de los tres servicios, gestores de salud de los niveles municipal y estadual han señalado la “falta de diálogo” entre los diferentes agentes y organismos involucrados en dichos procesos como uno de los principales problemas referidos a la gestión de la judicialización de la salud.

A lo largo del tiempo en que funcionó el SPA, los profesionales que participaban de la iniciativa percibieron que la “calificación de la judicialización” en el área de salud podría extenderse a otras demandas, más allá de las solicitudes de medicamentos y exámenes médicos. Bastaría para ello resolver el problema de la “falta de diálogo”. La percepción de que no había comunicación entre las instituciones residía en la idea de que incluso estableciendo acuerdos y formas coordinadas de conducta, esos actores continuaban trabajando en salas y oficinas de sus organismos de origen, es decir, en lugares distintos y separados. Para superar esa limitación, sería necesaria una estructura mayor, con más profesionales y organismos implicados. En base a esa necesidad de un “espacio de diálogo” —y aquí la idea de “espacio de diálogo” abarca tanto una disposición para trabajar en conjunto, cuanto un espacio físico común a los diversos actores— y al funcionamiento y protocolos de atención del SPA, de la CADJ y de los NAT, se establecieron las premisas de funcionamiento de la Cámara de Resolución de Litigios de Salud.

Como ya ha sido mencionado, la CRLS es un organismo estatal que funciona a través de la *asociación y cooperación*¹⁸⁸ entre diversos entes públicos. Localizada en un inmueble de tres plantas en el Centro de la ciudad de Río de Janeiro, la Cámara se constituye a partir de un acuerdo suscripto entre las Defensorías Públicas del Estado de Río de Janeiro y Federal (DPE-RJ y DPU, respectivamente); las Procuraciones Generales del Estado y del Municipio de Río de Janeiro (PGE y PGM, respectivamente); las Secretarías Municipal y del Estado de Salud (SMS y SES, respectivamente); el Departamento de Gestión Hospitalaria (DGH) del Ministerio de Salud y el Tribunal de Justicia del Estado de Río de Janeiro (TJ-RJ). El equipo de trabajadores de la Cámara está conformado por empleados concursados, tanto de nivel superior (médicos, enfermeros, farmacéuticos, nutricionistas, asistentes sociales y abogados) como técnicos de nivel medio, además de pasantes del curso de Derecho y de empleados tercerizados que realizan trabajos de limpieza y seguridad. Estos empleados trabajan en un sistema de turnos, y se dividen entre los cuatro sectores que corresponden a las cuatro fases en la recepción de una demanda: triaje, atención, análisis técnico y devolución del análisis.

La iniciativa de la propuesta y la institución responsable de administrar el CRLS no son fáciles de localizar, ya que son objeto de controversias. Mientras, algunas noticias publicadas al momento de la inauguración de la Cámara afirman que se trata de un proyecto formulado por funcionarios de la Secretaría de Salud del Estado, otras señalan al Fiscal General del Estado como artífice y financiador del organismo. En el sitio web de la PGE-RJ, por ejemplo, la CRLS es descrita como uno de los emprendimientos creados por ese organismo en el marco del programa + *Consenso*.¹⁸⁹ De

188 Los términos *asociación y cooperación* han sido enfatizados por entender que no sólo son categorías nativas que describen las relaciones entre diferentes organismos estatales, sino también tecnologías de gestión, que establecen de qué maneras dichas instituciones pueden o no actuar conjuntamente para la resolución de un “problema”.

189 De acuerdo a la página oficial de la PGE-RJ, el programa + *Consenso* representa la consolidación de una “nueva postura de la defensoría pública, con énfasis en una solución administrativa para los litigios”. El programa tiene como objetivo estimular la prevención y conciliación de conflictos, evitando que sean efectivamente judicializados. En 2016, luego de verificar la “eficiencia” y “buenos resultados” obtenido por la CRLS, la Procuración General del Estado - RJ resolvió crear también la Cámara Administrativa de Solución de Conflictos (CASC) para mediar en litigios y demandas en el área de Educación, como expedición de diplomas, certificados de conclusión de estudios y, particularmente, las disputas en torno de las matrículas en la red pública de enseñanza.

todos modos, la coordinación de la CRLS corresponde a personas ligadas a la SES, mientras que la responsabilidad por el mantenimiento del espacio físico y contratación de tercerizados que trabajan en la Cámara es de la PGE.

La creación de la CRLS ocurrió en junio de 2012, cuando se firmó un convenio por un término de 60 meses entre los ya citados organismos estatales. Según Souza (2016), en la invitación para integrar el convenio se incluyeron también a la Procuración General Federal (AGU, en portugués) —que nunca aceptó el convite— y el Ministerio de Salud (MS), que rehusó participar en la institución en un primer momento. A pesar de haber sido instituida en junio de 2012, la Cámara fue inaugurada poco más de un año más tarde, en septiembre de 2013. El diseño del proyecto, en teoría, *pone en diálogo* a los tres principales actores que lidian con los procesos judiciales en el área de salud: defensores públicos, promotores y gestores de las Secretarías de Salud. Como se lee en una nota divulgada por la Asesoría de Prensa de la Defensoría Pública Federal:

La DPU fue invitada a participar del convenio por patrocinar y asistir en la mayor parte de las demandas dirigidas al Estado y al Municipio, para satisfacción de los deberes de Salud Pública. En la mayoría de los casos, estas intervenciones requieren de medidas urgentes para salvaguardar el derecho del paciente, lo que muchas veces se dificultaba por falta de información acerca de los Programas de Salud Pública y la propia estructura del SUS. *La CRLS surge con la intención de resolver la situación.* (Asesoría de Prensa de la DPU. Las itálicas me pertenecen).

El párrafo que se destaca sintetiza la finalidad de la concepción de la CRLS: solucionar tanto la cuestión del desconocimiento del flujo de atención del SUS y de la planificación de políticas y acciones de salud por parte de magistrados, defensores públicos y procuradores, cuanto el problema de la falta de comunicación entre actores del Sistema de Justicia y los gestores profesionales de salud. Según los creadores del proyecto, esta “situación” podría resolverse mediante el establecimiento de diálogos entre estos diferentes agentes del Estado y la búsqueda de “soluciones administrativas” para cualquier demanda en el área de la salud.

La CASC es fruto de la *asociación* entre la PGE-RJ, la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro (DPE-RJ) y la Secretaría de Estado de Educación (Seeduc). Tal como la CRLS, el objetivo de la CASC es evitar la presentación de demandas en la Justicia, y estimular acuerdos administrativos, de manera rápida y simple.

Supuestamente, esta mediación de posibles conflictos legales entre los ciudadanos y el Estado serviría para facilitar el acceso a medicamentos, agilizar la programación de exámenes y consultas, agilizar el proceso de búsqueda de lugar de hospitalización, etc. En ese sentido, la institución asume una especie de rol de gestión de demandas judiciales que involucran el derecho a la salud, a través de una acción extrajudicial que valora la resolución de controversias de forma “consensuada” y “conciliatoria”.

Al igual que el acta fundacional del CRLS, otro conjunto de datos también participa en la elaboración de los problemas a los que responde la Cámara. Por lo tanto, paso a continuación a la discusión de cómo la “crisis” agregó un nuevo estrato a los problemas que rodean la judicialización de la salud.

El avance de la crisis: la profundización de la escasez y la precariedad

Los números presentados públicamente por la coordinación de la CRLS, desde el inicio de sus actividades, reflejan el “éxito” de la iniciativa. En los primeros 70 días de funcionamiento, se anunció que el número de nuevos procesos judiciales se redujo en un 38%. Luego de un año en actividad, se constató que el 60% de las demandas presentadas por los usuarios del servicio de salud se referían al acceso a medicamentos, parte de los cuales no figuraban en ninguna lista de medicamentos distribuidos gratuitamente a través de la Política Nacional de Asistencia Farmacéutica (PNAF) del SUS.

En 2013, la coordinación de la institución afirmó que se atendían, en promedio, cerca de 60 personas por día, y que la principal demanda de los usuarios era la provisión de medicamentos, lo que llegó a casi el 60% del total de solicitudes. De acuerdo con datos proporcionados por dirigentes del organismo, en los primeros 30 días en funcionamiento, se solucionaron administrativamente 511 demandas, lo que resultó en una reducción del 37% en el número de nuevas causas judiciales de salud contra el Estado.

Guimarães y Palheiro (2015) han demostrado que la CRLS atendió, a lo largo de 2014, casi 9 mil personas, que demandaban más de 12 mil “productos”¹⁹⁰. Según los autores, el número de *resoluciones administrativas*

190 En el universo de la CRLS, “producto” es todo aquello que un usuario demanda. Es decir que tanto puede ser un medicamento cuanto una consulta con un médico especialista, o incluso un procedimiento quirúrgico.

puestos a disposición por la Cámara indican que cerca del 37% de las demandas presentadas por los usuarios se resolvieron de manera extrajudicial, es decir, sin que la Defensoría Pública necesitara de hecho intervenir. De esas demandas, más de la mitad (el 54,33%) eran solicitudes de medicamentos. Según informes, artículos académicos y notas publicadas por organismos administrativos, el porcentaje de casos resueltos administrativamente por el CRLS se ha incrementado a lo largo de los años.

La disertación de maestría de Polakiewicz (2018) también aporta datos importantes sobre el perfil de las demandas en la judicialización de la salud en la Justicia estadual. Al analizar las causas localizadas en el Tribunal de Justicia de Río de Janeiro (TJRJ) referidas a pedidos de medicamentos e insumos en los últimos años, el autor constató que los fármacos no contemplados por el SUS y los que aún no están registrados por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) corresponden a un pequeño porcentaje del total de medicamentos que son solicitados por vía judicial. La categoría “otros” —en la que se incluyen los remedios que deberían estar disponibles en la red pública de salud— representa la aplastante mayoría de ítems reclamados, como puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 1 – Acciones judiciales referidas a la judicialización de medicamentos e insumos relacionados al SUS ante el TJRJ (2015-2017)

Asunto	2015	2016	2017
Medicamento no incluidos en el SUS	4.432	4.352	3.722
Medicamentos – Otros	240.401	255.181	219.325
Medicamento no registrado por Anvisa	313	513	325
Provisión de leche	3.040	2.921	2.031
Provisión de pañales	1.566	1.583	1.114
Equipamiento médico-hospitalario	1.560	1.412	945
Provisión de insumos – Otros	10.129	9.500	6.753
Medicamentos y otros insumos de salud – Juzgados Fiscales	33.930	40.299	32.633

Fuente: Polakiewicz (2018).

A pesar de los esfuerzos de diferentes organismos para reducir la judicialización de la salud en Río de Janeiro, y de que los datos sobre la CRLS indican un porcentaje cada vez mayor de casos resueltos sin necesidad de una “intervención judicial”, el número total de acciones de salud en marcha ante el TJRJ ha continuado aumentando a lo largo de los años que siguieron a la creación de la Cámara. Según estadísticas del Comité Estadual de Salud del Tribunal, aproximadamente el 69% de las acciones judiciales protocolizadas se referían a pedidos de medicamentos varios e insumos, como leches especiales para niños/as con alergias y pañales geriátricos. En una noticia de la encuesta realizada por el Comité, el crecimiento en el número de juicios se presenta como una consecuencia directa de la “crisis económica que azota a Río de Janeiro”. Según el informe, la crisis estaría afectando tanto los servicios públicos de salud — que estaban recibiendo cada vez menos recursos— como a los ciudadanos en general, que con la recesión económica y el aumento del desempleo dejaron de poder afrontar los costos de un plan privado de salud y de medicamentos de uso continuo. El artículo contó también con entrevistas a la coordinadora del Núcleo de Hacienda Pública de la Capital de la Defensoría, Samantha Oliveira, y al juez del TJRJ especializado en derecho médico, Vitor Lima. La defensora corroboró la idea de que el crecimiento de la judicialización tenía que ver con los efectos de la crisis en la “economía doméstica”. El juez, en tanto, agregó que el problema estaba también en las decisiones tomadas por los gestores públicos, especialmente los de nivel municipal. De acuerdo con Lima, la causa de ese cuadro de “judicialización extrema” sería el “abandono del servicio de Atención Primaria de la salud”.

La idea de que la crisis ejerce un papel importante en el delineamiento de la judicialización de la salud en Río de Janeiro fue sugerida también por los coordinadores del relevamiento más reciente del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) acerca del fenómeno en Brasil. Uno de los principales resultados de esa investigación fue la percepción de que existen ciertas recurrencias regionales cuando se observa la judicialización de la salud, que hacen que el fenómeno se configure de maneras específicas en las distintas áreas del país. En estados como São Paulo, Ceará y Pernambuco, cuyas poblaciones presentan una cobertura por planes de salud privados más amplia, la mayor parte de las demandas judiciales se realizan contra empresas y organizaciones de salud suplementaria. Los datos recogidos

por los investigadores señalan a Río de Janeiro como una excepción de aquellos casos, ya que aunque una parte significativa de la población tenga acceso a servicios privados de salud, la cantidad de pleitos relativos al SUS es mayor que las demás. La hipótesis de los autores para el “caso atípico” de Río de Janeiro es que “puede eventualmente explicarse por la abultada crisis fiscal, que compromete hace ya más de cuatro años la calidad y cobertura de la salud pública, que justifican, de este modo, el elevado grado de participación de casos relativos al sistema público” (Azevedo & Aith, 2019: 124).

Además de ello, el impacto de la crisis de la salud pública era uno de los tópicos predominantes en el período en que realicé el trabajo de campo en la CRLS. Los problemas que enfrenta la red pública de salud fueron el tema principal de las conversaciones entabladas entre empleados y solicitantes, en numerosas ocasiones. La propia cantidad de personas que era atendida diariamente por el organismo había aumentado considerablemente. Mientras que en el primer año de funcionamiento de la Cámara, este número rondaba las 60 personas por día, en 2017, esa cantidad estuvo siempre entre 90 y 100 personas. Para quienes trabajaban en la institución desde su inauguración, eran perceptibles cambios tanto en el perfil de las demandas como de los demandantes. “Antes de la crisis”, las principales solicitudes atendidas por la Defensoría Pública Federal estaban relacionadas con cirugías, colocación de prótesis y procedimientos de mediana y alta complejidad; durante el trabajo de campo, la mayoría de las solicitudes se refirieron a medicamentos en falta, en hospitales e institutos federales, para pacientes con algún tipo de cáncer, así como diferentes tipos de insulina e insumos para su aplicación y medición de los niveles de glucosa en sangre, cuya la distribución había sido irregular desde mediados de 2014.

Lo mismo sucedió con los pedidos atendidos por la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro. Si el primer año de funcionamiento de la Cámara los profesionales de análisis técnico de la SES atendían principalmente los casos de pacientes que solicitaban acceso a medicamentos que se hallaban en los listados del SUS, pero que por alguna razón no constaban en los Protocolos Clínicos y Directrices Terapéuticas (PCDT) indicados para la patología que los afligía; o que, incluso, solicitaban fármacos no incorporados al SUS; en 2017, esos funcionarios trabajaban, básicamente, con pedidos de provisión de medicamentos

de uso continuo que estaban en falta en la Farmacia Estadual de Medicamentos Especiales (RIOFARMES), y con la escasez de insumos y medicamentos básicos en la red municipal de salud, tales como pañales geriátricos, gasa, cinta adhesiva, remedios para la hipertensión, etc.

Realicé mi trabajo de campo precisamente en esa coyuntura, de alegatos de crisis de parte de los gestores públicos, políticos de la oposición y especialistas; de aumento de la cantidad de litigios por demandas sanitarias; de escasez y falta generalizada de profesionales de la salud, medicamentos e insumos.

Fue para escapar de los efectos y/o resolver los problemas causados por la crisis en los servicios y políticas de salud pública que la mayoría de las personas buscó atención de CRLS, como analizo a continuación.

Una “lotería de Estado”: la aleatoriedad de la burocracia, el ritmo de la gestión y la necesidad de “correr atrás”

Alrededor de las 12:30, el monitor y el sistema de sonido localizados en el subsuelo anuncian pausadamente: “turno 20. Lauro Aguiar da Costa. Diríjase al puesto 10”. Inmediatamente, el hijo de Lauro se dirigió al primer piso, y fue hasta la mesa en la que se hallaba una de las pasantes de la DPU. Explicó que estaba allí para solicitar una tomografía con contraste para su padre, que estaba en casa sumamente débil y con la sospecha de cáncer de vejiga. Comentó también que los médicos del hospital fueron los que le aconsejaron buscar la ayuda de la CRLS. Mientras el hijo de Lauro hablaba, la pasante anotaba su narrativa en un documento nuevo en la computadora. Luego ella le pidió su documento de identidad y el de su padre, además de la documentación médica para comprobar la necesidad del examen. Luego de transcribir algunas informaciones médicas contenidas en los papeles presentados, ella dio inicio a los procedimientos de atención en el sistema de la Cámara. Después de llenar todas las informaciones necesarias para proseguir la atención, digitalizó los documentos y pidió que él firmase otros que ella acababa de imprimir. Finalmente, ella le pidió que volviera al subsuelo y aguardara a ser llamado nuevamente para saber la “respuesta del análisis”.

La solicitud fue analizada por un farmacéutico. El empleado de la CRLS abrió la solicitud del usuario en el “sistema” de la CRLS y luego de verificar los documentos médicos, leyó lo que constaba en el campo “narrativa” del documento digitalizado por las recepcionistas.

El farmacéutico buscó el número de la Tarjeta Nacional de Salud de la persona atendida y abrió la página del Sistema Nacional de Regulación (SISREG). Al consultar el SISREG, advirtió que no había ningún pedido de examen vinculado con aquel número de registro. Para que no quedaran dudas, repitió la consulta, pero usando esta vez el número de CPF¹⁹¹ de Lauro. Una vez más, no se encontró registro alguno. El analista mencionó la situación de la persona asistida a otros empleados, y preguntó si Rio Imagen estaba haciendo ese tipo de estudios en ese momento. Uno de los profesionales dijo que había llamado el día anterior a la institución, y que le habían informado que por la falta de insumos, no se estaba realizando ningún examen con contraste. Al volver a su escritorio, el farmacéutico me dijo que había intentado ayudar, pero que sin una solicitud registrada en el SISREG y con esa situación en Rio Imagen, tendría que enviar a la persona asistida a su Unidad Básica de Salud (UBS) de referencia, para que ellos incluyeran en el SISREG el pedido de examen. En seguida empezó a teclear su dictamen, informando que no se encontró ningún pedido de examen registrado a nombre del solicitante y que, debido al hecho de que la CRLS no era una puerta de entrada del SUS, la persona asistida debía retornar a la Clínica de la Familia más próxima a su domicilio para que la solicitud fuera ingresada en la plataforma del SISREG.

En seguida llamaron al muchacho al puesto 23, en el sector de informe de análisis. Apenas se sentó, la empleada imprimió el dictamen y comenzó a explicarle que los analistas de la Cámara no habían encontrado ninguna solicitud a nombre de su padre en el sistema de regulación, y que tendría que ir hasta la Clínica de la Familia a pedir a los profesionales de la unidad que ingresaran el pedido de examen en el sistema. El hijo de Lauro dijo que no extendía la situación, porque el propio médico había solicitado el examen, como podía verificarse en el papel que había traído. La empleada respondió que el pedido médico no se ingresa automáticamente en el SISREG, y que a veces hay que “estarles encima” a los de la Clínica para que no se olviden de incluir ningún pedido. De manera categórica, el hijo del solicitante preguntó: “¿Entonces vine aquí y estuve todas estas horas esperando al vicio?” Desconcertada, la empleada trató de explicar, diciendo que no era exactamente al vicio, pero que él tenía que entender que ellos no podían dar ningún tipo de solución administrativa si el pedido no estaba cargado en el flujo de atención del SUS. Le explicó también que dicha inserción sólo puede ser hecha por los profesionales de las unidades de

191 N. de T. En Brasil, el *Cadastro de Pessoa Física* o CPF es un documento de identificación tributaria.

salud, y no por la CRLS, pues las claves de acceso al SISREG que tienen los empleados de la Cámara apenas permiten consultar datos en la plataforma, y no cargarlos. Con un semblante visiblemente molesto, el hijo de Lauro “agradeció” de forma irónica a la empleada y se retiró.

Eran pasadas las 13 hs cuando fue llamado el turno 46. La señora que se dirigió al puesto aparentaba tener unos 50 años. La hija de María da Graça, vecina del barrio de Cascadura, en el área suburbana de Río, está a cargo del cuidado de su madre, una mujer anciana que por su estado de salud pasa todo el día en cama, levantándose sólo para ir al baño. Además de la madre, la mujer se encarga también de sus tres nietos, para que sus dos hijas puedan trabajar y ayudar con los gastos de la casa. Ella contó que había ido hasta la Cámara para pedir pañales geriátricos, porque estaban en falta en la Clínica de la Familia hacía más de dos meses. A punto de empezar a llorar, la mujer pidió disculpas a la empleada y dijo que pedir pañales podía parecer poca cosa, pero que ella no tenía forma de parar en todo momento para ayudar a su madre a levantarse para ir al baño, y que pagar más de 100 reales por mes en pañales estaba perjudicando las cuentas familiares. Conmovida, la asistente social la interrumpió y dijo que no precisaba disculparse de nada, que ella había hecho bien en venir a la Cámara y que era un derecho de su madre recibir gratuitamente los pañales. Clasificó el pedido de la señora como de atención prioritaria y dijo que en seguida volverían a llamarla. Para tratar de consolar a la hija de Maria da Graça, la empleada le pidió que no se preocupara, porque ella iba a conseguir resolver la situación.

El caso de Maria da Graça dos Santos fue analizado por uno de los médicos de la Cámara. A pesar de que algunos nombres estaban hacía más de media hora en espera de análisis, el empleado de la CRLS escogió el caso de María da Graça para analizar, porque había sido registrado por el equipo de triaje como de “atención prioritaria”. Al abrir los documentos adjuntados al registro de la persona asistida, el profesional verificó si estaba todo de acuerdo con lo que se solicitaba. Yo estaba sentado a su lado cuando movió hacia mi lado la pantalla de la computadora y comentó: “¿Ves aquí la cantidad de pañales solicitados? El médico pidió 200 pañales por mes. Antes, a nadie le importaba eso. Entraba en contacto con quien tuviera el insumo y mandaba a la persona asistida a ir a buscarlo. Ahora, por culpa de la crisis, todo está en falta, y el que tiene no quiere solidarizarse con el que no. Por eso establecieron un límite de 120 pañales al mes por persona.” Entonces yo pregunté cómo se justificaba esa limitación, y él respondió: “nosotros hicimos un cálculo en base a cuántos pañales se cambian por

día, que son 4, como máximo. Ningún cuidador o pariente cambia al anciano más de 4 veces por día, es mucho trabajo... entonces, 4 pañales por día, 30 días al mes, 120 pañales. Da de sobra”; En seguida le pregunté cuál sería la derivación de la persona asistida en esta situación, al tiempo que respondía que en esos casos, ellos los “mandan de vuelta” a la Clínica de la Familia para que le completen un nuevo formulario médico con la cantidad ajustada, o con una explicación clínica que justificase la necesidad de más de 120 pañales al mes. Anoté su explicación mientras él tecleaba su dictamen en el sistema de la Cámara: “DERIVAMOS A LA SEÑORA MARIA DA GRAÇA DOS SANTOS A SU UNIDAD DE SALUD DE REFERENCIA PARA QUE LA CANTIDAD DE PAÑALES SOLICITADOS SEA REVISADA O JUSTIFICADA POR SU MÉDICO”.

El nombre de Maria da Graça dos Santos fue llamado al puesto 22. La enfermera del sector de retorno de análisis imprimió el dictamen y antes de entregárselo a la hija de la demandante, explicó: “...lo que pasa... como usted imagina, hay mucha cosa en falta en los hospitales y puestos de salud aquí en Río, ¿no es cierto? Por eso usted vino hasta aquí a pedir los pañales geriátricos para su madre. Como un montón de gente necesita, y las cosas realmente llegan en cuentagotas, hemos recibido una directiva que dice que ya no se pueden aceptar pedidos de más de 120 pañales por mes. Entonces usted vaya a la Clínica de la Familia con este dictamen, pide una receta nueva al médico con una cantidad menor, o entonces le pide que explique bien en el informe médico las condiciones de salud de su madre que hacen que precise usar 200 pañales por mes. Cuando tenga ese papel, nos lo trae aquí, que vamos a darle curso a su pedido, ¿está bien?”. Sin entender muy bien, la mujer le pidió a la empleada que le repitiese la explicación. Después de oír todo de nuevo, la hija de Maria da Graça preguntó: “¿Pero no pueden hacer eso ustedes? Cambiar el pedido ahí en el sistema, 200 por 120. Yo voy a tener que ir a la Clínica de la Familia, conseguir que el médico que atiende a mi madre me atienda sin haberla llevado, porque ella no está en condiciones de ir, para después tener que volver aquí con un papel y esperar todo este tiempo de nuevo?” Algo avergonzada, la empleada respondió: “sí señora. Infelizmente nosotros no podemos darle curso porque no podemos modificar el documento que usted presentó. Sólo un profesional de salud puede emitir un nuevo informe, inclusive explicando que su madre realmente necesita 200 pañales por mes”. La hija de Maria da Graça murmuró sobre lo absurdo de la situación. En seguida, la empleada dijo: “Mire, yo no lo digo por usted, pero nos presionan para hacer este control, porque hay mucha gente que pide de más para vender lo que sobra. Por eso es que tenemos que pedir al usuario ese informe médico detallado”. Irritada, y

visiblemente ofendida, la hija de Maria da Graça dijo que entendía la situación, pero que le podría haber indicado eso cuando comenzó a atenderla, y que ella no necesitaba haber esperado tanto tiempo para escuchar eso. La empleada se disculpó, le dijo que tenía razón y que llevaría el tema a la coordinación de la Cámara. En seguida, entregó el dictamen a la hija de Maria de Graça, que salió de la CRLS frustrada con la respuesta recibida.

Celia Vieira Machado era la única persona en la fila en el momento en que una médica del sector de análisis técnico actualizó su página en el sistema de la CRLS. Abrió el registro de la persona asistida, los documentos adjuntos y entonces verificó cuál era su pedido. Por tratarse de un medicamento de la lista del Componente Especializado de Asistencia Farmacéutica (CEAF) del Estado de Río de Janeiro, lo primero que hizo fue verificar si la persona asistida estaba registrada en la plataforma de la RIOFARMES, y su historial de entregas. A través del CPF de Célia, la analista confirmó que ella no retiraba el medicamento Azatioprina desde hacía más de cinco meses. La médica abrió entonces una planilla compartida entre los dependientes de la CRLS en la que se registran todos los medicamentos que están en falta, y notó que la última consulta sobre la disponibilidad de la Azatioprina se había hecho hacía una semana. Entonces envió un e-mail a RIOFARMES preguntando si el medicamento había llegado o si había alguna previsión de cuándo sería repuesto el stock. Mientras esperaba la respuesta del e-mail, la empleada se levantó, tomó un café y fue al baño. Alrededor de diez minutos después regresó a su mesa de trabajo, pero todavía no había recibido nada sobre su consulta. La respuesta, que llegó casi veinte minutos más tarde, no era alentadora: el medicamento todavía no estaba en existencias, y no había noticias de cuándo se normalizaría su provisión. Ante ello, la analista abrió el formulario de dictamen y empezó a completarlo con algunas informaciones relativas al caso de Célia: su patología, su condición médica actual, cuánto tiempo llevaba sin recibir la medicación, etc. En el formulario había información técnica sobre el medicamento y sus indicaciones, las que permanecerían exactamente sin cambios. Sin posibilidades de ofrecer una “solución administrativa”, la médica de análisis técnico envió su dictamen al sector de información, derivando a la asistida a la Defensoría Pública, que debería judicializar el caso.

El nombre Célia Vieira Machado fue llamado al puesto 26 alrededor de las 15 hs. La empleada imprimió el dictamen y leyó lo que decía. La atención a Celia en este sector no duró mucho. Cuando la asistida se sentó en la silla frente a la empleada, la profesional le comunicó que los empleados de análisis técnico habían

entrado en contacto con RIOFARMES y se les informó que no había un plazo para la normalización del stock del medicamento que solicitaba, y que, frente a ello, el caso de Célia sería derivado a la Defensoría. Continuó su explicación afirmando que la propia Defensoría impulsaría una acción en la Justicia contra el Estado para que el medicamento le fuese proporcionado. A continuación, preguntó si Célia había entregado todos los documentos en la recepción, porque su caso sólo sería judicializado una vez que toda la documentación estuviese en la Defensoría. Después de explicar todo, inquirió si la asistida tenía alguna duda. Célia preguntó en cuánto tiempo podría conseguir su medicación, pues como ella no podía interrumpir el tratamiento, ella y su familia estaban afrontando los costos del medicamento por cuenta propia y se estaban endeudando cada vez más. La enfermera dijo que no era posible establecer un plazo, pues a partir de ese momento, la situación sería “resuelta en la Justicia”, pero que en más o menos una semana alguien de la Defensoría Pública Federal se contactaría con ella para informar sobre la marcha del proceso. Por fin, Célia preguntó si ella tenía que hacer algo o ir a algún sitio para “abrir el proceso”. La empleada respondió que no, porque eso lo haría el propio equipo de la DPU. La única salvedad hecha por la empleada fue que Célia iba a tener que volver a la Cámara por lo menos una vez más para traer los comprobantes de ingresos de su marido e hijo, pues dichos documentos serían fundamentales para la comprobación de bajos recursos que le garantizaría tanto el derecho de ser atendida por la Defensoría Pública cuanto el de recibir la medicación gratuitamente a través del Estado.

La CRLS fue creada y presentada públicamente como un organismo capaz de ofrecer a todos los que recurren al mismo una “respuesta en el día”. Es decir, se constituyó a partir de una promesa de “solución rápida y eficiente” para las demandas de salud presentadas por los usuarios. Durante el trabajo de campo, conversé con casi todos los que trabajaban en la CRLS. En cierta ocasión, una de esas personas describió a la Cámara como una especie de “emboscada de Estado”. En su razonamiento, el discurso de que “todo se resuelve en el mismo día” atrae a las personas hacia una institución que, en verdad, procura “obstaculizar la judicialización” por medio de la colocación de incontables barreras burocráticas, lo que acaba por dificultar todavía más el acceso al derecho a la salud para la franja más pobre y necesitada de la población.

En base a las viñetas etnográficas presentadas más arriba, me dedicaré ahora a reflexionar sobre cómo el manejo de esa promesa de celeridad

conforma lo que llamo *ritmo de gestión*. La idea de ritmo —esto es, no sólo una sucesión de tiempos, sino fundamentalmente la velocidad con que esos tiempos se suceden— es utilizada para caracterizar la regulación de los flujos de atención de los que son asistidos por la institución. Así, por medio de un análisis de ese ritmo, procuro comprender las formas por las que tiempo, riesgo y sufrimiento se imbrican en las vidas de las personas que aguardan por una cama de internación en un hospital público; que esperan a que el stock del medicamento que se utiliza para controlar los síntomas de una enfermedad crónica se reponga; que permanecen en listas de espera para la realización de una cirugía durante años; que quedan expectantes para finalmente realizarse un examen médico decisivo; que en suma, se dirigen a la CRLS para demandar judicialmente su derecho a la salud, en un tiempo de agravamiento de la escasez y de crisis de las políticas y servicios públicos de salud. Comparo, para ello, mis observaciones y diálogo directamente con los hallazgos etnográficos de Akhil Gupta.

En *Red Tape*, Gupta (2012) tiene como punto de partida de sus discusiones a la pregunta sobre cómo un Estado, que tiene como uno de sus principales focos de atención e intervención promover el desarrollo, mantiene a una enorme cantidad de ciudadanos por debajo de la línea de pobreza, privados de necesidades básicas como vestimenta, vivienda, agua potable y saneamiento. El autor argumenta que, a pesar de ser considerada la cuarta mayor economía del mundo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la India está entre los más bajos del planeta, ocupando la posición 134 entre los 182 Estados-nación reconocidos. La propuesta de esta discusión tiene como punto de partida una lectura crítica de la idea de *producción social de la indiferencia*, defendida por Herzfeld (1993).

Gupta afirma que al organizar “campos de atención”¹⁹² para los más pobres, el Estado indio no demuestra indiferencia, sino justamente lo contrario: una gran preocupación y cuidado con una población económicamente menos favorecida. En ese sentido, sugiere que para comprender cómo los “pobres” continúan muriendo prematuramente en

192 Los “campos de atención” descritos por Gupta se parecen a las “mingas de acción social” realizadas eventualmente en los barrios pobres y/o periféricos en las ciudades brasileñas. Generalmente, en dichos eventos se realizan “mingas” de consulta con médicos y dentistas, verificación de la presión arterial, aplicación de flúor, cortes de cabello, testeo del grupo sanguíneo, registro en programas gubernamentales de asistencia, entre otras “acciones sociales”.

la India, incluso ante dicha actuación asistencial, es preciso pensar en una *producción sistemática de la arbitrariedad* generada por el funcionamiento de los aparatos burocráticos. En sus palabras, “por más nobles que sean las intenciones de los programas, y por más sinceras que sean las autoridades encargadas de los mismos, el objetivo último de ayudar a los pobres es subvertido por los propios procedimientos de la burocracia” (Gupta, 2012: 23. La traducción me pertenece).

El autor afirma que antes que analizar o señalar el funcionamiento o no de un programa o acción de gobierno, la tarea del investigador es intentar arrojar luz a cómo se produce la aleatoriedad y la arbitrariedad en tales contextos. A partir de las viñetas etnográficas, y en diálogo con estas elaboraciones, procuro demostrar cómo una Cámara creada para “agilizar” y “facilitar” la resolución de litigios en el área de salud deviene en la gestión de una de las “puertas de entrada” de la judicialización. Pretendo así poner en evidencia cómo, en vez de “resolver administrativamente” las demandas de los asistidos, la CRLS acaba restringiendo su acceso a la Justicia, y perpetuando —cuando no profundizando— la condición de violación del derecho a la salud vivenciada por quienes dependen exclusivamente del SUS y de las Defensorías Públicas.

Como ya he mencionado, el avance de la crisis hizo que el fenómeno de la judicialización de salud adquiriese una nueva capa, toda vez que el accionamiento del poder judicial comenzaba a aparecer como una estrategia posible para eludir los efectos de la precarización de los servicios públicos de salud. En ese escenario de rápido y expresivo aumento de búsqueda de la “justicia” como forma de garantizar el acceso al derecho a la salud, la Cámara adquiere la función de imponer un cierto *ritmo de gestión* para el trámite de dichas demandas, haciendo que la atención de determinados pedidos se aceleren, y que otros se retarden, o incluso que se estancuen por completo.

Tal como en los campos de atención acompañados por Gupta, el día a día de la CRLS también está marcado por una serie de aleatoriedades y arbitrariedades que todo lo determinan, desde la inserción de una solicitud en el *Sistema Cámara de Salud*¹⁹³ hasta la iniciación de la demanda presentada por una persona asistida.

193 El *Sistema Cámara de Salud* es un *software* (un programa informático) en el que no sólo se insertan los datos de un asistido y sus documentos probatorios, sino también donde quedan registrados todos los movimientos efectuados por los empleados en el proceso de gestión de un determinado pedido.

Además de eso, como destaca Lipsky (2019) el cotidiano burocrático depende fundamentalmente de las figuras que actúan “en la vanguardia” de las políticas públicas: docentes, policías, médicos, analistas, etc. En este sentido, En este sentido, las formas en que los profesionales de la Cámara abordan tanto la posibilidad de desencadenar un “descargo de responsabilidad” —cuando alegan que no pueden hacer nada porque no están encargados de formular y/o hacer cumplir una norma— como la imposibilidad de aplicación de normas formales en algunos casos son consecuencias no sólo de las condiciones prácticas del ejercicio de su función, sino también de la capacidad de los usuarios del servicio para despertar cierta conciencia y empatía por parte del empleado en el momento de ser atendidos.

Así, en los sectores de triage y atención, por caso, es posible que se abra una solicitud, aunque la persona no presente todos los documentos que se consideran necesarios para que eso ocurra, lo que dependerá de cuánto ese empleado de punta se deje conmovir por el relato del asistido, y de cuán verdadera sienta que es aquella historia. En cierta oportunidad, un señor afirmó que no conseguía que lo atendieran en una Clínica de la Familia porque no tenía un comprobante de domicilio, documento que jamás conseguiría por estar en situación de calle desde hacía algunos años. En principio, la ausencia de dicho comprobante también tornaría imposible el registro de su pedido en el sistema de la Cámara. No obstante, para tratar de romper la secuencia de exclusiones que el hombre relataba, la empleada del sector de atención llenó el formulario con la dirección de la plaza donde él dijo que solía dormir, y emitió un oficio al gerente de la Clínica requiriendo explicaciones sobre la negativa de atención. En otra ocasión, la misma empleada explicaba a una señora que había olvidado llevar el comprobante de domicilio que no iba a ser posible proseguir el trámite sin este documento, pidiéndole que volviera otro día. La mujer trató de convencer a la profesional para que la atendiera, diciendo que sería muy difícil volver otro día, intento que no tuvo éxito, lo que dejó a la usuaria visiblemente irritada.

Desenlaces casuales se producen también en otros sectores de la institución, como en el análisis técnico, puesto que la valoración de los pedidos está sujeta a la idiosincrasia y disposición del empleado responsable de elaborar el dictamen en el momento del análisis del pedido. Aunque el “cuentito” —término relativamente peyorativo que los analistas usan para designar el relato de un usuario— narrado por

el asistido que consta en la “conversión en documento” escrita por el equipo de atención sea completamente ignorado por los empleados de otros sectores en la gran mayoría de las veces, ocasionalmente es revisado por un analista que se encuentre con una discordancia entre lo que fue solicitado por el asistido y lo que consta en sus documentos médicos. En esas situaciones, procuran evaluar si la discrepancia es fruto de la falta de conocimiento del equipo de atención, —es decir, una discrepancia “pequeña”, que puede ser corregida fácilmente— o si existe otra razón. De todos modos lo que determina si un caso se considerará imposibilitado de análisis, o si recibirá otra derivación, son la voluntad y la disposición del empleado de la Cámara para procurar dilucidar la cuestión.

Estos resultados aleatorios, arbitrarios e imprevistos, comprenden una dimensión importante de esa “emboscada de Estado” que es la CRLS. A pesar de ello, más que una trampa perversa montada intencionalmente para capturar personas y lanzarlas en una especie de “limbo burocrático”, creo más justo pensar la promesa de resolución rápida y eficiente como un señuelo que atrae a los sujetos hacia una cierta “lotería de Estado”, toda vez que la burocracia que organiza los procedimientos y la forma de actuación de la Cámara produce desenlaces casuales, tendenciosos y, a veces, autoritarios. Tal como en una lotería en la que muchos apuestan, pero sólo algunos pocos consiguen ganar algún premio, de la media de 90 personas que eran atendidas diariamente en la CRLS, sólo algunas salían de allí con alguna “resolución administrativa” de hecho. Es decir, la promesa de la Cámara es una forma de apuesta que efectivamente se cumple, aunque para unos pocos. De la misma forma que en una lotería, aquellos que no tuvieron suerte en su oportunidad, pueden continuar intentándolo.

Más allá de la cuestión de la aleatoriedad de la burocracia, en la medida en que le dicen a la persona asistida, o a su representante, que él mismo debe llevar a los profesionales de la Clínica de la Familia el dictamen que sugiere la modificación de la “clasificación de riesgo” atribuida a su pedido por la plataforma del SISREG; o informarle que él debe llamar, comparecer y presionar para que se agende su turno; que a él corresponde solicitar “declaraciones negativas” de los organismos públicos a cargo de la distribución de medicamentos del SUS, para que puedan anexarse a los autos procesales; al asignar, en fin, a los propios sujetos el *deber* de “seguir” la resolución de su demanda, la CRLS funciona como un instrumento de Estado que gestiona no sólo una de las puertas de entrada a la judicialización

de la salud, sino también las familias y los lazos familiares. Es decir, al transferir a la propia persona la responsabilidad sobre el cuidado de sí y/o de su pariente, el Estado “cuida” más de sí mismo y de sus condiciones de reproducción y perpetuación que de los ciudadanos.

Autores como Han (2012) y Biehl (2013) relacionan la emergencia de esos modos de (no) actuación del poder público con un conjunto de reformas de cuño neoliberal que transfieren la responsabilidad sobre el cuidado a la familia y a los propios individuos, quitando al Estado atribuciones cruciales en la garantía del bienestar de la población. Butler (2018) argumenta que la economía neoliberal fabrica nociones específicas de *individualismo* y *responsabilidad*, al mismo tiempo que estructura instituciones y servicios públicos cada vez más precarizados o potencialmente precarios. Para esta autora, la creación de *poblaciones descartables* está íntimamente conectada a una expansión de la racionalidad del mercado que define qué vidas son “lucrativas” y deben ser protegidas, y cuáles se consideran improductivas y pueden ser dejadas a su propia suerte. En ese contexto de fortalecimiento de la creencia de que ninguno de nosotros es responsable por el otro, proliferan lo que Butler llama *políticas de negligencia sistemática*, que permiten que ciertas personas y/o poblaciones mueran. En sus palabras, “la consecuencia era clara: aquellos que no pueden conseguir un trabajo con seguro de salud pertenecen a una población que merece morir y finalmente son responsables de su propia muerte (Butler, 2018: 18).

En suma, es por medio de dicha aleatoriedad burocrática y del ímpetu de cada uno en resolver sus necesidades de salud que se configura el *ritmo de la gestión*. Al definir qué casos serán remitidos a las Defensorías Públicas y cuáles tendrán otro tipo de remisión y tendrán que regresar otro día, los empleados de la Cámara fijan plazos para proponer soluciones; determinan que alguien debe esperar unos días —o semanas— más para obtener una respuesta de la institución de salud, o del organismo regulador; hacen, en definitiva, que las situaciones presentadas por las personas sean resueltas más rápido o más lentamente. Es decir que al atraer público hacia esa que es una de las innumerables “emboscadas de Estado”, la CRLS impide que una gran cantidad de demandas por el derecho a la salud sean presentadas ante el Poder Judicial. A través de la imposición de un cierto *ritmo de gestión*, el organismo decide cuál, cuándo y de qué manera tales pedidos podrán llegar ante los Tribunales. Digo que esa es apenas una de las muchas “emboscadas de Estado”, porque la

judicialización pura y simple de una demanda no es mucho más que una promesa, de modo que nadie garantiza la efectivización del “derecho a la salud” para los casos que se judicializan. Por el contrario, adentrarse en el sistema de Justicia propiamente dicho puede significar tener que encarar toda otra clase de “emboscadas” y “trampas” de Estado.

Consideraciones finales: los múltiples sentidos de las “resoluciones administrativas”

A lo largo del texto se abordó cómo fue pensada la CRLS, con la intención de ofrecer “soluciones administrativas” para casos de demandas por el derecho a la salud que se presentan al poder judicial, en un contexto de intenso debate sobre cómo resolver los problemas planteados por el crecimiento de la “judicialización de la salud”, tanto en términos de *costos* (de los procesos judiciales, de las sentencias que ordenan que el Estado provea de ciertos insumos, medicamentos, exámenes, etc., entre otras cosas) como de *efectividad* (el tiempo que lleva en ser juzgado un caso, la evaluación de la “real necesidad” de cierto medicamento para el tratamiento de un paciente, etc.). Para concluir este razonamiento, me propongo demostrar cómo la idea de “resolución administrativa” posee no sólo una doble dimensión —una para la “sociedad civil” (o “hacia afuera del Estado”) y otra para los “organismos asociados” (o “hacia adentro del Estado”)— sino también una multiplicidad de significados para los actores implicados en la judicialización de la salud: médicos, pacientes, fiscales, defensores, gestores públicos, etc.

Como se ha visto, las “soluciones administrativas” propuestas producen un efecto de eficiencia que se demuestra por medio de entrevistas, gráficos, datos, etc., que reflejan el “éxito” de la CRLS desde su instauración. Para la “sociedad civil”, dicha “eficiencia” se traduce en un discurso público de la Cámara como una institución que acelera la marcha de solicitudes efectuadas al SUS, toda vez que, a lo largo del tiempo en que realicé mi trabajo de campo, varias personas asistidas informaron durante su atención que fueron los propios profesionales de salud que les aconsejaron buscar ayuda en el organismo. La máxima expresión de ese ideal se encuentra en la afirmación que la coordinadora del organismo profería constantemente, de que “nadie sale de la CRLS sin una respuesta en el día” —aun cuando esa respuesta fuese “vuelva otro día”, o algo parecido. Resaltar tal celeridad

es una estrategia para contraponer a la morosidad de los procesos judiciales propiamente dichos, y a las largas filas en las instituciones públicas de salud.

Por otro lado —esto es, “hacia adentro del Estado”— la CRLS se constituye en una especie de “cuello de botella de la judicialización”, ya que controla el flujo de casos que llegarán a los Tribunales, de modo de realizar la contención de una gran cantidad de demandas por el “derecho a la salud”. Digo “hacia adentro del Estado” porque los intereses de los organismos que componen la CRLS son variados, de manera que las “resoluciones administrativas” que ofrece adquieren significados distintos para cada una de las instituciones involucradas.

Por parte de la Procuración General del Estado y de la Procuración del Municipio, la utilidad de la Cámara se da en la medida en que es capaz de hacer que menos casos se judicialicen, disminuyendo así los recursos devengados no sólo con las costas procesales, sino también con la atención de las demandas de los pacientes. Ese fue el argumento presentado en una reunión que se realizó en 2017 entre la coordinación de la CRLS y miembros de las Procuraciones, para tratar la renovación del convenio que establece el financiamiento y el funcionamiento de la Cámara.

Para el Ministerio de Salud y las Secretarías Estadual y Municipal de Salud, la contención de los procesos judiciales que realiza la CRLS significa, entre otras cosas, una menor “interferencia” del Poder Judicial en los sectores de planificación y ejecución de políticas públicas sanitarias. Además, las evaluaciones efectuadas por los profesionales de la Cámara representan la posibilidad de controlar la utilización de la legislación brasileña de derecho a la salud en pro de laboratorios farmacéuticos que incentivan a médicos y a grupos de pacientes a “recurrir a la Justicia” para obtener determinados medicamentos y tecnologías terapéuticas, garantizando así sus lucros, por medio de la creación de un cierto “mercado cautivo” para sus productos.

Para las Defensorías Públicas, del Estado y Federal, el “triage” que ejecuta la CRLS no sólo “desahoga” a los defensores, puesto que hace que menos casos sean enviados a las Defensorías, sino que también prepara y califica los procesos que eventualmente serán iniciados. El procedimiento de verificación de los documentos médicos presentados por las personas asistidas (informes, recetarios, exámenes, etc.), de elaboración de dictámenes de profesionales de la salud y, principalmente, de digitalización de todo lo que es entregado o emitido, conforman un

corpus documental que constará en los autos procesales, como prueba cabal de la necesidad del asistido de que su demanda sea atendida.

Así, lo que hace que la Cámara se configure como un objeto de investigación en extremo interesante es justamente su capacidad de demostrar cómo el Estado no es una entidad fija y compacta, sino un *compuesto de creencia y materialidad* (Teixeira & Souza Lima, 2010; Souza Lima, 2012) que opera por medio de mecanismos, instituciones y prácticas que reparten, y distribuyen, deberes y responsabilidades administrativas diversas y, muchas veces, conflictivas. Observar al Estado a partir de su función administrativa significa considerar la sustentación y el efecto de la unidad del Estado como productos del arreglo de competencias, agendas y atribuciones entre un conjunto diverso de agentes, órganos, instancias y servicios burocráticos.

Es decir, prestar atención al *Estado en acción* (Castilho, Souza Lima & Teixeira, 2014) implica entenderlo como “haces de relaciones de poder” que hacen del Estado algo que nunca estará listo, finalizado y delimitado, sino que se constituye permanente y cotidianamente a través de sus prácticas y de sus agentes.

Referencias bibliográficas

- AZEVEDO, Paulo Furquim de & AITH, Fernando (coord.). 2019. *Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: CNJ.
- BIEHL, João. 2013. *Vita: life in a zone of social abandonment*. Berkeley/ Los Angeles/ London: University of California Press.
- BUTLER, Judith. 2015. *Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BUTLER, Judith. 2018. *Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa da assembleia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & TEIXEIRA, Carla Costa. 2014. “Introdução – Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas”. In: S. CASTILHO, S., SOUZA LIMA, A.C. & TEIXEIRA, C. (orgs.). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. pp. 7–32. Rio de Janeiro: Contra Capa/FAPERJ.

- GOFFMAN, Erving. 2012. *Os Quadros da Experiência Social: uma perspectiva de análise*. Petrópolis: Vozes.
- GUIMARÃES, Rita de Cássia Mello & PALHEIRO, Pedro Henrique. 2015. “Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: SANTOS, A.O. (coord.). *Direito à Saúde*. pp. 3-9. Brasília: CONASS.
- GUPTA, Akhil. 2012. *Red Tape: bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Durham/London: Duke University Press.
- HAN, Clara. 2012. *Life in Debt: times of care and violence in neoliberal Chile*. Berkeley: University of California Press.
- HERZFELD, Michael. 1993. *The Social Production of Indifference: exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press
- LIPSKY, Michael. 2019. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap.
- POLAKIEWICZ, Rafael Rodrigues. 2018. *Judicialização da Saúde: A luta pelo direito à saúde e os processos de acesso/barreira ao cuidado*. Dissertação de Mestrado, Escola de Enfermagem Aurora de Afonso Costa/Universidade Federal Fluminense – Niterói.
- SOUZA, Anderson Monteiro de. 2016. *A atuação em rede de instituições governamentais na resolução de conflitos sobre demandas sanitárias no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas/Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2012. “Apresentação do Dossiê Fazendo Estado: O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal”. *Revista de Antropologia*, 55(2), pp. 559-564.
- TEIXEIRA, Mariana Faria. 2011. *Criando alternativas ao processo de judicialização da saúde: o sistema de pedido administrativo, uma iniciativa pioneira do Estado e Município do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública/ Fundação Oswaldo Cruz – Rio de Janeiro.
- TEIXEIRA, Carla Costa & SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2010. “A Antropologia da Administração da Governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?” In: MARTINS, C.B. (coord.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. pp. 51-95. São Paulo: ANPOCS.

AGENCIAMIENTOS

Disputas por la identidad: delimitaciones de lo indígena y lo originario a la luz de la Constitución Política de la Ciudad de México

*Luisa Fernanda Rodríguez Cortés*¹⁹⁴

DOI: 10.48073/978656128079.0011

Introducción

En 2015 el Congreso de México aprobó que el otrora Distrito Federal se convirtiera en una entidad federativa autónoma en cuanto a su forma de gobierno, administración y organización política, bajo el nombre de Ciudad de México. Esto fue la base para la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada el 31 de enero de 2017, y en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018. El establecimiento de la nueva carta magna conllevó cambios significativos en el andamiaje político y jurídico de la ciudad, con implicaciones en múltiples ámbitos, trastocando, al menos en el papel, muchos de los contenidos que guiaban la relación entre los habitantes de la ciudad y las entidades de gobierno.

Uno de los aspectos significativos del nuevo marco institucional tiene que ver con las modificaciones respecto a las comunidades indígenas y los pueblos originarios habitantes de la ciudad. La carta magna inicia, en su artículo segundo, señalando la “naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad”, lo que se completa con un capítulo especialmente dedicado a estos grupos, titulado “Ciudad Pluricultural”. De tal manera, este documento constituye un primer paso para romper con la tradicional

194 Profesora-investigadora, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

invisibilización jurídica y política que han sufrido estas colectividades, y establece las bases para una nueva gestión de estas poblaciones.

En 2020, habitaban en la Ciudad de México 825.348 personas que se autoidentificaban como indígenas, migrantes u originarios, y se hablaban casi la totalidad de las lenguas existentes a nivel nacional (INEGI, 2020). En consecuencia, las expresiones y prácticas de lo indígena u originario presentan múltiples formas, que incluyen desde organizaciones consolidadas en territorios claramente definidos, asociaciones flexibles que reúnen miembros de diferentes etnias, hasta sujetos no vinculados a espacios organizativos pero que se reconocen e identifican como indígenas. Esta variedad de expresiones hace que la noción de indígena, como categoría identificatoria, sea compleja y resbaladiza tanto para las instituciones del Estado que la proponen, como para aquellos que buscan reconocerse en ella (Gaona, 2014).

El presente texto busca analizar la construcción de las categorías de indígena y de pueblo originario, a partir de lo plasmado en la Constitución Política de la Ciudad de México, para vislumbrar las implicaciones en la relación entre estas colectividades y las instituciones del Estado. Para ello, se adopta una perspectiva relacional del Estado, que pone el énfasis en que las relaciones estatales no están separadas de las formas culturales y sociales, y, por el contrario, las reproducen, delimitan, niegan o promueven de manera cotidiana a partir de un conjunto de prácticas, rutinas y rituales que, mediante un *marco discursivo común*, dan forma y contenido a la relación entre los sujetos y el Estado. Esta perspectiva se complementa con la noción de gubernamentalidad de Foucault, a fin de entender los efectos de dicho marco discursivo en la configuración de dispositivos que permiten la gestión de los grupos definidos como indígenas u originarios en la ciudad.

La investigación procura examinar la reconfiguración del marco discursivo plasmado en la Constitución, con el objetivo de analizar las implicaciones en la reproducción de identidades y responder qué representaciones, y prácticas, intervienen en el ejercicio de gobierno sobre las poblaciones definidas como indígenas u originarias. Al respecto, se argumenta que la Constitución establece las bases para la gestión de la “otredad” en la ciudad, mediante un marco discursivo que: a) ordena lo indígena; b) delimita los espacios de participación; y c) promueve formas de autodisciplinamiento de estas poblaciones.

El trabajo de investigación está basado, por una parte, en la revisión de marcos jurídicos y programáticos existentes con anterioridad a la

Constitución Política, a partir de información producida desde las mismas instituciones de gobierno. Lo anterior se complementó con la búsqueda de notas de prensa y bibliografía especializada sobre las comunidades indígenas y/o pueblos originarios en la Ciudad de México. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a profundidad a personas autoidentificadas como indígenas y a funcionarios del gobierno local, a fin de conocer la visión de los actores sobre los cambios derivados del nuevo andamiaje constitucional.

El capítulo, además de la Introducción, se divide en cuatro secciones. En la primera, se presentan las herramientas teórico-conceptuales y se plasman las bases de la perspectiva metodológica. En el segundo apartado se profundiza en los antecedentes de la Constitución Política, en particular, en las definiciones sobre lo indígena presentes en los marcos jurídicos y programáticos previos. En el tercer apartado se revisan procesos organizativos y su participación en la configuración de la categoría de indígena. La cuarta sección se concentra en el texto de la Constitución y aborda tres dimensiones: i) el reconocimiento a la auto-adscripción de la identidad; ii) la noción de comunidad; iii) el carácter político de las colectividades indígenas y originarias. Se concluye con unas reflexiones generales que buscan resaltar los principales resultados de la investigación, así como algunas líneas para desarrollar en el futuro.

Identidad como forma de gubernamentalidad: un proceso de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba

Para aproximarse a la construcción de identidad como un proceso de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba es necesario comenzar por entender el papel que tiene el Estado en la reproducción de la cotidianidad, en el ordenamiento del mundo, en el establecimiento de categorías sociales, entre otras. En esta dirección, se recupera aquí la perspectiva desarrollada por diversos autores (Bourdieu, 2014; Corrigan & Sayer, 2007; Hevia, 2009; Roux, 2005) desde la cual el Estado no se entiende como un ente monolítico, coherente y uniforme, o bien, externo a las relaciones sociales, sino como una de las partes que participan en un proceso relacional (Roux, 2005). Así, se toma como punto de partida que el Estado se construye y reproduce de manera cotidiana resultado de las diversas interacciones que toman forma a través de rutinas, rituales y símbolos propios del ejercicio del poder (Corrigan & Sayer, 2007). El Estado, entonces, no se concibe como una entidad separada de la sociedad —lo que de acuerdo con

Abrams (1988) ha probado ser un falso objeto de análisis— sino como “una especie de principio del orden público” (Bourdieu, 2014:14), que se manifiesta en formas físicas y simbólicas.

Esta perspectiva del Estado es útil para el entendimiento de la configuración de la identidad, en la medida en que logra sintetizar las relaciones entre seres humanos (Roux, 2005) sin hacer demasiado énfasis en el resultado (Estado como un aparato institucional), sino centrándose en las prácticas, procedimientos y dispositivos de poder, como medio de reproducción de las relaciones de subordinación y dominación, así como marco del ordenamiento del mundo. De acuerdo con Bourdieu,

Estado es el nombre que damos a los principios ocultos, invisibles —para designar a una especie de *deus absconditus*— del orden social y, al mismo tiempo, tanto del dominio a la vez físico y simbólico como de la violencia física y simbólica (2014:11).

Para ir más allá de dichos principios invisibles del Estado (que señala Bourdieu), es adecuado traer a colación la propuesta de Roux (2005:24) que lo define como una “forma de vida social”. Lo anterior significa que la formación del aparato estatal, como el conjunto de instituciones que materializan las relaciones estatales, no está separada de las formas culturales y sociales (Roux, 2005). En esta línea, Corrigan y Sayer (2007), en su estudio sobre el Estado inglés, argumentan que su formación constituye una revolución cultural, de modo tal que las actividades e instituciones que se designan “convencionalmente” como el Estado son, en realidad, formas culturales. En consecuencia, el Estado se entiende como un medio de regulación moral de acuerdo al cual se definen “las formas e imágenes aceptables de la actividad social y de la identidad individual y colectiva” (Corrigan & Sayer, 2007:44), regulando las maneras en que se produce buena parte de la vida social. En otras palabras, y de acuerdo con los hallazgos de estos autores, la formación del Estado *afirma*¹⁹⁵ y organiza el mundo; define lo que se considera como aceptable; alienta capacidades y relaciones sociales; define tipos de sujetos e identidades mientras niega o suprime otras, lo que se concreta en un doble

195 Afirma es la forma como se ha traducido la expresión “*State states*” del trabajo del Corrigan & Sayer, en el texto publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (INDH/PNUD) en 2007, titulado “Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina”, coordinado por María Lagos y Pamela Calla.

proceso que es, por un lado, regulador hacia adentro y, por el otro, constitutivo hacia afuera (Corrigan & Sayer, 2007).

Si bien es posible identificar al Estado en formas concretas como agencias estatales, oficinas, policías o ejército, éste se encuentra también en un conjunto variado de expresiones simbólicas. Éstas últimas permiten que la relación estatal se reafirme en la vida cotidiana, mediante procedimientos mundanos que pasan desapercibidos, mientras regulan y ordenan, particularidades y subjetividades. Registros, filas, formularios, permisos, formas de identificación, inspecciones, horarios, espacios, entre otras representaciones e imaginarios que se construyen en el largo plazo (Roux, 2005), son algunos de los mecanismos mediante los cuales el Estado se reproduce, instaura y afirma en el día a día.

La afirmación y ordenamiento del mundo conlleva el establecimiento de un *marco discursivo común*, término que utiliza Roseberry (2002) para entender la hegemonía, no como una ideología compartida o como consenso, sino como un proceso de dominación y lucha, problemático y debatido. El *marco discursivo común* hace parte de un campo de fuerza en el que los grupos subalternos, así como las clases dominantes, participan y son moldeados, tanto material como simbólica y discursivamente. En este contexto, el *marco discursivo común* constituye un marco material y simbólico a través del cual el “proceso de dominación moldea las palabras, las imágenes, los símbolos, las formas, las organizaciones, las instituciones y los movimientos utilizados por las poblaciones subalternas para hablar de la dominación, confrontarla, entenderla, acomodarse o resistir a ella” (Roseberry, 2002: 220). No obstante, dichos significados y símbolos no son “simplemente reproducidos por los grupos subordinados y consumidos, de una manera inmediata y acrítica” (Joseph & Nugent, 2002: 50); por el contrario, este marco discursivo común es constantemente disputado y reelaborado de acuerdo con los términos propios del proceso de dominación. Cabe añadir, siguiendo el argumento de Roseberry (2002: 220), que “las formas y los lenguajes de protesta y resistencia adoptan las formas, y los lenguajes de la dominación, para poder ser registrados o escuchados”, de modo que, para que tengan sentido, el proceso de dominación configura, en gran medida, los mismos términos de sus resistencias.

Con el objeto de analizar la manera cómo toman forma y se reproducen los marcos discursivos con respecto a la identidad indígena, en el contexto de la Ciudad de México, es preciso avanzar hacia el análisis de las instituciones, procedimientos, reflexiones, cálculos, o bien dispositivos que guían la gestión

de los grupos e individuos que han sido definidos como tales. Para esto, se procura arrojar luz sobre la puesta en marcha del marco discursivo común, a partir del estudio de las prácticas y discursos del gobierno local durante los últimos años. Se propone, entonces, analizar la configuración problemática del *marco discursivo común*, en el que se delimitan, material y simbólicamente, las categorías asociadas a la identidad indígena, y su puesta en práctica mediante un conjunto de procedimientos y dispositivos de poder; los cuales, a su vez, se pueden entender a partir del enfoque de la *gubernamentalidad*.

De acuerdo con Foucault, la gubernamentalidad se puede entender como:

(,,) el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad (2014 [1978]: 136).

De este modo, la idea de gubernamentalidad permite conectar los discursos sociales abstractos con las prácticas materiales de la vida cotidiana (Ettlinger, 2011); por lo tanto, puede adoptarse como un enfoque de análisis adecuado para vislumbrar las prácticas de gobierno, así como la formación de dominios gobernables, personas gobernables, nuevas formas de poder, autoridad y subjetividad, que emergen de dichas prácticas y sus transformaciones en el tiempo (Rose, O'Malley & Valverde, 2009).

En esta dirección, Millery Rose (1990) señalan que la gubernamentalidad tiene un carácter discursivo, aunque no se trata de una actividad puramente especulativa, sino que el arte de gobernar requiere de la invención de un conjunto de procedimientos de representación y de intervención que se manifiestan en la vida cotidiana. En palabras de los autores:

Las formas de discurso político características de la "gubernamentalidad" abren un espacio particular para los argumentos teóricos y reclamos de verdad que estos conllevan. El gobierno de una población, de una economía nacional, de una empresa, de una familia, de un niño, o incluso de uno mismo, se hace posible sólo a través de mecanismos discursivos que representan el dominio a gobernar como un campo inteligible con sus límites y características, cuyos componentes están vinculados de alguna manera más o menos sistemática (Miller & Rose 1990: 6. La traducción me pertenece).

El carácter discursivo de la gubernamentalidad se manifiesta tanto en las formas de representación de la realidad fundamentada en sistemas de conocimiento positivo sobre lo que se va a gobernar, las formas de razonarlo, analizarlo y evaluarlo; como en la construcción de los objetos y objetivos de intervención, a través de mecanismos discursivos que presentan y definen en el dominio público lo que puede ser gobernado como un campo inteligible, con límites claramente establecidos.

De este modo, la gubernamentalidad se expresa en dispositivos de representación e intervención que permiten la definición de poblaciones como grupos claramente identificables, lo que se concreta formalmente en censos, leyes y políticas, así como en el aparato burocrático, las prácticas administrativas y sus formularios.

En el tema que nos interesa, la gubernamentalidad sirve como puente para aproximarse a las representaciones y prácticas que intervienen en la construcción y gestión de la otredad, en específico, aquella definida a partir de la identidad indígena. Antes de continuar, se debe señalar que la identidad se entiende como parte de un *sistema de diferenciación* que permite el ejercicio de poder sobre otros; es decir, la manera en que unos pueden actuar estructurando el campo de acción de los otros es a partir de diferencias que son de carácter jurídico, de estatus, económicas y/o étnicas, entre otras (Foucault, 1988).

En particular, el proceso de configuración de la identidad indígena se puede entender como parte de la disputa por la sujeción racial que plantea Goldberg (2002), la cual tiene lugar en el marco de sistemas de diferenciación que son reproducidos desde el ejercicio de gobierno, en la vida cotidiana, y recreados, disputados y asimilados por los propios sujetos. Goldberg (2002) argumenta que, en los Estados raciales, el ejercicio gubernamental reproduce un marco de ordenamiento que alimenta la sujeción racial. Dicha sujeción no se percibe como impuesta externamente a los sujetos, sino que es, a su vez, auto-modelada y promovida desde los propios individuos, como resultado de la puesta en práctica de diversos dispositivos e instrumentos gubernamentales. En palabras del autor:

La “sujeción racial” busca como tal **convertir** la imposición en **auto-asunción**, la carga asertiva en elección autónoma y autoimpuesta, el arnés en hegemonía. Por lo tanto, no hay un contraste claro entre el Estado y el individuo, entre el poder institucional afirmativo

y la mentalidad capilar de gobierno (Goldberg 2002: 106. La traducción y las negritas me pertenecen).

Derivado de lo anterior, se puede argumentar que el proceso de configuración de las identidades raciales, en el marco de la gubernamentalidad, pasa tanto por la imposición ejercida desde los sistemas de gobierno, como por una auto-asunción que se reproduce de manera individual y en la vida cotidiana, mediante un sistema de clasificaciones sociales que es continuamente recreado y disputado. Se debe enfatizar que esto no quiere decir que desde el ejercicio de gobierno se determinen las subjetividades de los individuos; las prácticas y programas de gobierno promueven, provocan y atribuyen capacidades, cualidades y estatus a agentes particulares, y el éxito (o no) de estos programas y prácticas radica en que los sujetos se vean a sí mismos en esas capacidades, cualidades y/o estatus (Dean, 2010), lo que no quiere decir que lo sea de manera inmediata .

En el caso de la configuración de la identidad indígena, no se pueden olvidar los señalamientos que Bonfil Batalla (1972) realizaba hace casi medio siglo, sobre que la categoría de indio es una categoría supra étnica que no se refiere a un grupo en específico, sino que constituye una relación “entre ellos y otros sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría de indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial” (Bonfil Batalla, 1972: 10).

En conjunto, para el análisis aquí planteado, y a la luz del enfoque teórico antes expuesto, se parte de que la configuración de la identidad indígena no es un acto aislado, ya que se inscribe en una matriz de relaciones de poder que da forma y orden al mundo social, a la vez que define el marco discursivo que sustenta el ejercicio de gobierno. No sobra reiterar que dicho marco es constantemente disputado y se encuentra en el límite entre la imposición —por medio del ejercicio de gobierno directo, materializado en prácticas, rutinas y rituales estatales— y la autosujeción por parte de los propios sujetos y comunidades. Tomando esto como el punto de partida, el análisis se centrará en los discursos de representación del “otro” indígena u originario, que se materializan en dispositivos de gobierno específicos (leyes, políticas y programas), así como en las formas cómo dicha identidad es disputada y cuestionada por las colectividades a las que busca contener. En el siguiente apartado se revisan, de manera

sintética, los marcos jurídicos y programáticos que se instauraron en la Ciudad de México con respecto a los grupos y comunidades indígenas u originarias a partir de los gobiernos electos (1997) y hasta el inicio del proceso constituyente en la ciudad.

Marcos jurídicos y programáticos sobre lo indígena: antecedentes de la Constitución de la Ciudad de México

Para entender la configuración de la categoría de lo indígena y lo originario, en diálogo con los marcos discursivos de gobierno en la Ciudad de México, es necesario hacer un breve recuento de las bases del marco institucional vigente.

Para empezar debe señalarse que, durante casi la totalidad del siglo XX, en la Ciudad de México no se realizaron elecciones populares para designar al jefe de gobierno y/o para los organismos legislativos locales, ya que hasta 1993 la ciudad se encontraba bajo jurisdicción directa de la federación (Béjar, 2001). Las reformas políticas, que permitieron elecciones y ampliaron los espacios de participación política, se llevaron a cabo en los años 1990s, con la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en 1994, y la primera elección popular de jefe de gobierno en 1997, como principales ejemplos. Sin embargo, la atención a los derechos de las personas indígenas u originarios habitantes de la ciudad fue un tema que no se logró materializar en la legislación local sino hasta 2017, con la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

La demanda por el reconocimiento del papel e importancia de las comunidades indígenas ha estado presente desde tiempo atrás en la ciudad, pero su lugar en la agenda política fue siempre secundario. Aun así, con la apertura electoral y los primeros gobiernos electos se produjo un replanteamiento de la acción pública hacia ciertos grupos de la población, lo que incluyó un renovado interés por atender aquéllos definidos como indígenas. Es en este marco que, durante los primeros gobiernos electos, se incorporaron consideraciones sobre temas tales como: i) el reconocimiento de la composición pluricultural de la ciudad y de los derechos de los pueblos indígenas; ii) la incorporación de la noción de “diversidad cultural” a los programas institucionales; y iii) la conformación de una política interinstitucional en pro del reconocimiento de los derechos de grupos indígenas, por nombrar sólo unos cuantos (Yanes, 2007).

Sin embargo, en materia legislativa los avances fueron escuetos y la incorporación de la categoría indígena se plasmó en escasas leyes y acuerdos, con criterios dispares en una diversidad de cuerpos jurídicos, sin un esquema coherente que diera forma a los derechos de estas comunidades (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Marco legal con temas indígenas o de pueblos originarios 2000-2017

Ley	Mención a pueblos originarios y/o indígenas*	Fecha de modificación
Ley de Turismo del Distrito Federal (1998)	<p>Definiciones:</p> <p>XVI.- Turismo rural: La categoría de turismo alternativo en la cual el turista participa en actividades propias de las comunidades rurales, ejidos y pueblos indígenas con fines culturales, educativos y recreativos, que le permiten conocer los valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, usos y costumbres y aspectos de su historia, promoviendo con ello la generación de ingresos adicionales a la economía rural y a la preservación de los ecosistemas en los que habitan.</p> <p>Artículo 10. IX.- La consideración del turismo alternativo como factor del desarrollo local integrado, apoyando la explotación de las actividades propias de las comunidades y pueblos originarios con respeto a sus usos y costumbres, así como el reconocimiento e incorporación de su cosmovisión, cultura y conocimiento tradicional en el desarrollo de productos turísticos, formulación de políticas y promoción;</p> <p>(entre otras menciones).</p>	2004 (Reformada y derogada en 2010)
Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal (2003)	<p>Artículo 6.- La presente Ley reconoce a la cultura popular y busca la participación y articulación de los grupos étnicos, las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida cultural, artística y económica de la Ciudad de México, con pleno respeto de sus tradiciones lingüísticas, de identidad y patrimonio cultural (única mención).</p>	2003

Ley	Mención a pueblos originarios y/o indígenas*	Fecha de modificación
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2000)	Disposiciones generales. Artículo 1. XI. Profundizar el reconocimiento de la presencia indígena y la diversidad cultural de la ciudad y en el desarrollo de relaciones de convivencia interculturales.	2005 (reformada)
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (1998).	Artículo 23 quintus.- A la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades** corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades agrícolas, forestal y del sector agropecuario, así como la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas.	2007 (reformada)
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1998)	Artículo 6. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: XXIII. Pueblo originario: Asentamientos que con base en la identidad cultural social, étnica, poseen formas propias de organización y cuyo ámbito geográfico es reconocido por los propios habitantes como un solo pueblo y que para efectos de la elección de consejos de los pueblos el Instituto electoral realiza su delimitación. Artículo 141.- El Consejo del pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el Artículo transitorio décimo tercero, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (entre otras menciones).	2010 (reformada)
Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal	Artículo 14.- La Ciudad de México es intercultural, expresada en la diversidad sociocultural de sus habitantes, sustentada en los pueblos indígenas y originarios y sus integrantes, así como en las personas con diferentes nacionalidades, orígenes, lenguas o creencias, entre otros colectivos sociales, en un marco de reconocimiento a las diferencias expresadas en el espacio público. (entre otras menciones).	2011

Ley	Mención a pueblos originarios y/o indígenas*	Fecha de modificación
Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal	Artículo 29. IX. Pueblo originario: Los descendientes de las poblaciones que habitaban originariamente el territorio de la Ciudad de México, quienes se autodeterminan pueblos originarios, son aquellos que se constituyen, según el artículo segundo constitucional, como comunidades con una unidad social, económica y cultural, y que conservan sus propias instituciones o parte de ellas, manteniendo una continuidad histórica con los pueblos indígenas existentes al iniciarse la colonialización y que afirman libre y voluntariamente su identidad colectiva como descendientes de los mismos.	2011
Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal	Artículo 6. XXVIII. Impedir, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios y de sus integrantes, el uso de sus idiomas, la práctica de sus sistemas normativos, la reproducción de su cultura y de su vida comunitaria, en contravención al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los convenios y tratados firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28.- Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad real de oportunidades para los pueblos indígenas y originarios y sus integrantes (entre otras menciones).	2011

Notas: *La negrita en los artículos me pertenece. **En 2007 se crea formalmente la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, encargada de llevar las acciones relacionadas con los pueblos originarios y las comunidades indígenas habitantes de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia.

En este conjunto de leyes se evidencia una primera distinción entre dos categorías, por una parte, comunidades indígenas y, por la otra, pueblos originarios.¹⁹⁶ Si bien se constituyen como dos identidades separadas, se tratan en la mayoría de los casos de manera conjunta y asociadas a temáticas como el fomento de la cultura, el desarrollo social, el desarrollo rural y agropecuario, el turismo, la migración; o como parte de las acciones para prevenir y atender la discriminación. Así, en la mayoría de estas leyes se hace alusión a dichas categorías, pero sin definir sus contenidos y haciendo referencia a rasgos culturales, tales como tradiciones lingüísticas, identidad y patrimonio cultural. Aun cuando la noción de “pueblos originarios” está más perfilada que la de “comunidades indígenas”, en ambos casos, el “otro” se presenta de manera difusa pero vinculado a un conjunto de actividades (culturales, agrarias, tradicionales, etc.) que definen su lugar en la ciudad, así como su relación con las instituciones del Estado.

En el caso del término “pueblos originarios”, pueden encontrarse dos definiciones; una, en la Ley de Participación Ciudadana reformada en mayo de 2010; y la otra, en la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal, de 2011. En ambas se señalan aspectos similares en cuanto a la condición que tienen los habitantes de estos pueblos como descendientes de poblaciones “originarias” de la ciudad, como una unidad cultural y geográficamente diferenciada, con una identidad específica que incluye la presencia de autoridades tradicionales. Esta definición sintetiza una visión de los pueblos originarios a partir de dos ejes centrales: a) la localización y delimitación geográfica que es autor reconocida; y b) una historia o pasado anterior a la colonia, que alimenta su identidad actual y que, sólo para efectos de la Ley de Participación Ciudadana, debe incluir el reconocimiento de autoridades tradicionales. En particular, las reformas a la Ley de Participación Ciudadana establecen un órgano de representación de los pueblos originarios definido como el Consejo del Pueblo, electo de manera pública, secreta y libre, y con las mismas características que los

196 La noción de pueblos originarios hace referencia, como se verá más adelante, a aquellos pueblos que se auto reconocen como descendientes de pasados indígenas en la ciudad, aunque en la actualidad no se autoadscriben como indígenas.

Comités Vecinales —éstos últimos, órganos de representación del resto de colonias y barrios en la ciudad—. ¹⁹⁷

Es importante señalar la difusa definición de la noción de “comunidades indígenas”, por lo que estos grupos quedan, mayormente, invisibilizados en los marcos jurídicos. Lo anterior adquiere relevancia en el ámbito político institucional, ya que allí no se establecen espacios de representación y participación para estas colectividades. De este modo, a pesar de que las organizaciones indígenas tienen una importante presencia política en la ciudad (como lo veremos más adelante), bajo estos marcos legales no lograron consolidarse como un sujeto válido en los espacios formales de participación y/o representación.

Las bases para la conformación de las identidades indígenas o de pueblos originarios también se evidencian en los programas de desarrollo de la ciudad. En este sentido, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 establece, entre las “Estrategias para el Desarrollo”:

Estamos convencidos de que es nuestra obligación atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera... En esa estrategia, se dará preferencia a los niños y niñas, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, *los indígenas*, las personas con distinta capacidad y los indigentes (GDF, 2001: 27. Las negritas me pertenecen).

En lo anterior se evidencia que las colectividades indígenas aparecen asociadas a las poblaciones definidas como vulnerables, por su condición de pobreza y marginalidad, y se encuentran enlistadas junto con otros

197 Cabe añadir que en estas modificaciones se establece, entre los artículos transitorios, una lista de los pueblos originarios reconocidos, presentes en cuatro alcaldías (Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan). Esta lista restrictiva hace necesarias nuevas reformas, realizadas en 2010, en noviembre y diciembre, en las que se indica que no se incluye a todos los pueblos originarios del Distrito Federal, sino sólo a aquéllos con la figura de autoridad tradicional (GODF, 2010). El antecedente administrativo de este reconocimiento es el “Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal”, creado en 2007 con la finalidad de ser un “órgano de coordinación de la Administración Pública del Distrito Federal y participación ciudadana, enfocado al fomento, preservación y difusión de la cultura originaria y tradicional de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México” (GDF, 2007).

grupos sociales, sin hacer distinción de sus características culturales ni de sus derechos políticos. Adicionalmente, en dicho programa de desarrollo no se propone una definición explícita de lo que se entiende por “los indígenas”; mientras, la categoría de pueblos originarios se vincula a los programas de desarrollo sustentable y a la protección, y conservación, de las reservas ecológicas, toda vez que “ahí residen los pueblos originarios, con fuerte presencia de población indígena” (GDF, 2001: 64).

Algo similar sucede en los Programas Generales de Desarrollo de los periodos siguientes (2007-2012 y 2013-2018). En el primero, se avanza en la inclusión de un apartado sobre comunidades indígenas y migrantes, como parte del diagnóstico sobre desigualdad y desarrollo social en la ciudad. Asimismo, se apunta entre las estrategias la necesidad de focalizar el gasto social en unidades marginadas y en los grupos “vulnerables, como los adultos mayores, la *población indígena*, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes” (GDF, 2007: 32. La negrita me pertenece). Con respecto a los pueblos originarios, las menciones permanecen asociadas al desarrollo rural, bajo títulos como “Desigualdad y Desarrollo Rural”, además de aparecer en la mayoría de los casos enlistados junto con las poblaciones indígenas.

En el segundo —el Programa General de Desarrollo de 2013-2018— las menciones a los pueblos originarios e indígenas se inscriben, de un lado, como parte de los grupos que requieren atención específica derivada de sufrir “las mayores discriminaciones”; allí también se incluyen mujeres, niñas y niños, jóvenes, lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, entre otros (GDF, 2013). De otro lado, la inclusión de estas categorías se desarrolló con mayor detalle bajo el rubro de “Cultura”, en el que se proponen acciones como programas para el reconocimiento y visibilidad de las lenguas y culturas indígenas. Cabe señalar que, como parte de las líneas de acción, se establece el “Impulsar, en conjunto con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la formulación y aprobación de la Ley en Materia de Derechos de las Comunidades Indígenas y Pueblos Originarios del Distrito Federal” (GODF, 2013: 19), proyecto que no se concretó sino hasta la siguiente administración y bajo el marco de la nueva Constitución de la ciudad.

Adicionalmente, en el Programa de Desarrollo 2013-2018 se menciona a las comunidades indígenas y a los pueblos originarios como dos categorías diferenciables, aunque siempre se encuentran juntos.

Es decir que, si bien son identidades discursivamente distinguibles, en términos de los efectos prácticos las acciones de gobierno las manejan bajo los mismos ámbitos. Por lo tanto, las dos nociones se incluyen en el Eje 1 (“Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano”), en las dimensiones asociadas a la salud, a la educación, a la cultura y la atención a la violencia (GODF, 2013).

La inclusión de las categorías “comunidades indígenas” y “pueblos originarios” como parte de los marcos legales y programáticos de gobierno, aun cuando no definen de manera explícita quiénes son o cómo se delimitan dichas identidades, da forma y alimenta un marco discursivo con base en el cual se establece la relación entre las instituciones del Estado y aquellos definidos como “otros”. Como se señaló anteriormente, dichos marcos discursivos no son neutrales y reproducen un orden jerarquizado que, en este caso, otorga un lugar subordinado para ese “otro”, que sigue entendiéndose como externo al espacio urbano y como vulnerable. Si bien antes de la entrada en vigor de los gobiernos electos las nociones de comunidades indígenas y pueblos originarios tenían una presencia aún menor en los marcos discursivos (locales y nacionales), su inclusión en programas y leyes durante las dos primeras décadas del siglo XXI no significó un avance en el reconocimiento de sus derechos políticos, o en sus espacios de participación en la ciudad.

Bases de la disputa por la inclusión y reconocimiento: resistencias y formas organizativas

La introducción de las categorías “pueblos originarios” y “comunidades indígenas” en los marcos discursivos no se puede entender sin reconocer el papel de organizaciones y movimientos que demandaron por la inclusión, de derechos y espacios de participación, para estas colectividades.

Por una parte, la noción de pueblos originarios emerge de los procesos organizativos que tuvieron lugar a finales de los 1990s, cuando se llevó a cabo el Primer Foro de Pueblos Originarios y Migrantes Indígenas del Anáhuac. De acuerdo con el trabajo de Mora (2007), en este foro los habitantes de diversas localidades de la ciudad se reconocieron como los herederos legítimos con derechos incuestionables sobre sus territorios. Estos espacios, autodenominados como pueblos originarios,

se caracterizan por “ser colectividades históricas con una base territorial e identidades culturales diferenciadas” al considerarse descendientes de las sociedades nahuas (Sánchez, 2004: 58). Siguiendo el trabajo de Portal y Álvarez (2011), se considera que estos espacios: a) tienen un pasado prehispánico reconocido; b) mantienen el nombre que les fue asignado durante la colonia; c) tienen un vínculo con la tierra y conservan el control sobre sus territorios y recursos naturales; d) mantienen un sistema de fiestas patronales, organizado mediante un sistema de cargos; e) preservan una estructura de parentesco sólida; f) tienen un panteón; y g) el patrón urbano se caracteriza por mantener una plaza rodeada por la iglesia, edificios administrativos y comerciales. Estos pueblos fueron absorbidos paulatinamente por la ciudad a lo largo de los últimos dos siglos, resultado de procesos tales como la Ley de Desamortización de 1856, que suprimió la propiedad territorial de los pueblos e impuso el principio de la propiedad individual; el desplazamiento por colonias populares o fraccionamientos privados; los cambios de uso de suelo de agrícola a urbano; entre otros.

En términos del proceso organizativo, Mora (2007) señala que la noción de pueblos originarios tiene un contenido político, ya que surge en el contexto del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994) y la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.¹⁹⁸ En concordancia, el proceso organizativo promovió la autoafirmación de los habitantes de estos pueblos y dio inicio a dinámicas de revitalización cultural, organización política, preservación de los recursos naturales, autoadministración de asuntos locales y, por último, el reconocimiento de las autoridades (Yanes, 2008).

El proceso organizativo de los pueblos originarios concentró sus demandas en el reconocimiento jurídico de sus autoridades tradicionales, su territorio y recursos naturales frente a las dinámicas urbanas y los diferentes mecanismos de expropiación. Carmona y Tetreault (2020) argumentan que

198 Los Acuerdo de San Andrés Larráinzar derivan de los diálogos de negociación entre la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), la dirigencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y una representación gubernamental, para definir los lineamientos de la relación del Estado con los pueblos indígenas después del levantamiento del EZLN. Cabe señalar que la forma cómo se implementaron dichos acuerdos por parte del gobierno siguiente generó descontento y desconfianza por parte de las organizaciones indígenas que lo impulsaron y respaldaron.

la categoría pueblo originario es una relación social que ha adquirido una fuerza propia, la cual ha servido para la definición de un sujeto colectivo que en un momento determinado parecía difuso, debido a que no se pudo integrar a una categoría más amplia como la de indígena o capitalino (2020: 163).

Así, este proceso organizativo propuso y nutrió una nueva identidad, que rescataba la historia local y que se fundamentaba en un sentido de pertenencia común, que contrastaba con la dinámica urbana dominante.

En este escenario, si bien la categoría de pueblos originarios los distingue de la noción de “indígenas”, por mucho tiempo el tratamiento desde el gobierno de la ciudad la equiparó con las demás comunidades indígenas. De este modo, aun cuando la categoría de pueblos originarios, como un rasgo identitario, lograra insertarse en el marco discursivo de manera más o menos temprana, en casi todos los casos su gestión se realizó de la mano de las políticas y programas definidos para las poblaciones indígenas en general (ver Cuadro 1).

En contraste, la categoría de comunidades indígenas ha tenido un tratamiento más laxo y su presencia en políticas, y programas de gobierno, ha sido difusa. Al respecto, es posible encontrar en diversos programas la utilización de la noción de comunidades indígenas, en general, o comunidades indígenas migrantes, como forma de diferenciarlas de los pueblos originarios. Sin embargo, no se puede desconocer que la inclusión de estas categorías en el marco discursivo fue posible gracias al reclamo que llevaron adelante, desde diferentes ámbitos, académicos, políticos y diversas organizaciones.

En este tenor, el proceso organizativo de las comunidades indígenas habitantes de la ciudad no ha sido necesariamente coordinado, ni ha integrado a todos los pueblos que residen en la ciudad; pero es posible encontrar diversas experiencias que han demandado por la inclusión y el reconocimiento de sus derechos. Uno de estos esfuerzos ha sido impulsado por la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México (AMI), constituida desde 2001 con miembros de más de 15 organizaciones que congregan, en promedio, alrededor de 850 personas cada una (AMI, 2011). Esta asociación se propone como principales objetivos: fortalecer la vida indígena en la ciudad; crear un lugar de convivencia entre los indígenas y el resto de la sociedad; e impulsar el reconocimiento social y legal de la presencia indígena en la ciudad (AMI, 2011: 48).

De acuerdo con documentos publicados por la propia AMI, la conformación de la asociación civil fue necesaria para poder cumplir con los requisitos que, en su momento, exigía el gobierno local para acceder a recursos públicos. Con la creación de la Dirección de Atención a la Población Indígena del gobierno de la Ciudad de México, en el periodo de 2000 a 2006, las organizaciones de indígenas vieron la oportunidad de acceder formalmente a recursos, pero debieron constituirse bajo la figura jurídica de asociación civil; camino por el cual la AMI también optó.

La AMI sintetiza el reclamo por el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y por la inclusión de estos grupos en el marco de la acción del Estado. Para esto fue necesario adquirir formas institucionalizadas (en este caso, la conformación de una asociación civil) y retomar las nociones, y categorizaciones, planteadas desde el propio Estado: los términos de migrantes e indígenas; aun cuando estos mismos términos fueran puestos en duda desde la propia organización. Los miembros de la AMI reconocen este doble juego y son conscientes de que sus reclamos logran tener un lugar al insertarse en el marco del discurso hegemónico sobre lo indígena. En el libro sobre la historia de la asociación, señalan:

El Estado nos arrincona porque tenemos que acatar las formas legales que impone para que se nos haga caso. Si acudimos a una institución en búsqueda de apoyo no nos lo dan a menos que se implementen esas formas de organización (AMI, 2011: 51).

De tal manera, el proceso de la AMI hace evidente la tensa relación entre las organizaciones y las entidades del gobierno local, y cómo desde allí se reafirman categorías identitarias que son asimiladas por los sujetos, pero a la vez, cuestionadas y resignificadas. Asimismo, el proceso de la AMI da cuenta de la efectividad de la puesta en marcha de un marco discursivo común, que delimita los términos y contenidos de lo que se define como indígena, los cuales son reapropiados y utilizados desde espacios organizativos a fin de tener resonancia en el ámbito público.

Esta asociación es sólo uno de muchos procesos organizativos que han tenido lugar en la ciudad, entre ellos el de Movimiento de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas en la CDMX (MPCOI-CDMX); o el del Movimiento Unificador de Lucha Triqui (MULT);

entre muchos otros que han adquirido importancia en diferentes momentos, apropiándose, disputando y redefiniendo los contenidos y categorizaciones presentes en los marcos discursivos sobre lo indígena.

Un ejemplo más sobre las disputas promovidas por las comunidades indígenas en la ciudad ha sido la demanda por ser reconocidos como *residentes* en lugar de migrantes, puesto que, de acuerdo con el trabajo de Banda & Martínez (2006), la noción de migrantes significa permanecer en una situación de habitantes de segunda, sin tener acceso a derechos sociales, culturales y políticos, en condiciones de exclusión y subordinación. En este sentido, la inclusión de la categoría de “indígenas residentes” en políticas y programas de gobierno ha sido resultado del constante cuestionamiento de dichos marcos programáticos y legales por parte de las propias comunidades, y el reclamo por el reconocimiento de su lugar en la ciudad. Al respecto cabe mencionar que, si bien la noción de indígenas residentes se incluyó en algunos programas sociales antes de la Constitución de la Ciudad de México, es sólo con este texto que se da un reconocimiento formal al término.

En conjunto, las disputas en el ámbito público sobre los límites de lo indígena, en sus vertientes de “pueblos originarios” o “comunidades indígenas residentes”, han atravesado por diferentes etapas, pero sólo de manera reciente se consolidaron en un nuevo andamiaje institucional, mediante un conjunto de dispositivos que formalmente reconocen y diferencian estos grupos. En el siguiente apartado se revisa la presencia de estas nociones en la Constitución Política de la Ciudad de México y sus implicaciones en la configuración de la identidad, a partir de tres elementos: a) el reconocimiento y auto-adscripción de la identidad indígena; b) la noción de comunidad; y, c) el carácter político de las colectividades indígenas y originarias.

Nuevo andamiaje institucional: repensando el reconocimiento, la comunidad y la participación política

Como se pudo observar en los apartados anteriores, la configuración de las categorías “comunidades indígenas” y “pueblos originarios” desde los marcos discursivos se ha realizado mediante un esquema descentralizado, que respondió a la carencia de una ley específica en la materia. A pesar de que existieron diversos intentos por establecer una legislación específica

—entre los más importantes, la iniciativa de proyecto de Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal de 2011—, estas iniciativas no fueron aprobadas (CDHDF, 2017), y es recién con la Constitución Política de la Ciudad de México que se reconoce a estas colectividades como sujetos de derechos.

Además del Preámbulo y de su artículo 2°, en donde se declara que la Ciudad de México es intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural, los artículos relacionados con las colectividades indígenas y originarias en la Constitución Política se incluyen, principalmente, en el Capítulo VII. “Ciudad Pluricultural” (artículos 57, 58 y 59). En términos resumidos, el primero —el artículo 57— define a los indígenas residentes y los pueblos originarios como sujetos de derechos, individuales y colectivos. Además, establece de observancia obligatoria, para la legislación local, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos jurídicos internacionales de los que México es firmante.

En el segundo (el artículo 58) se identifican *quiénes son*, separando estas dos categorías. A la letra este artículo señala:

Se entenderá por pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes lo siguiente:

a. Los pueblos y barrios originarios son aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas; y

b. Las comunidades indígenas residentes son una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en la Ciudad de México y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones.

Adicionalmente, en este artículo se estipula la autoadscripción como un criterio válido para reconocer la conciencia de la identidad indígena colectiva e individual, con base en el cual se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en la Constitución.

Por último, en el artículo 59 se enlistan los derechos individuales y colectivos específicos, entre los que se destacan el carácter jurídico, la libre determinación y autonomía, de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes. Además, se enuncian como derechos: a la participación política, a la comunicación, al desarrollo cultural, a la educación, a la salud; al acceso a la justicia, a la tierra, al territorio y a los recursos naturales; los derechos laborales, y las medidas de implementación. Sobresale, entre los derechos considerados, la obligación de las autoridades locales de consultar a los pueblos originarios y comunidades de residentes, antes de tomar medidas administrativas o legislativas que pudiesen afectarles.

En conjunto, por primera vez, se encuentra una definición clara de las dos categorías identitarias, presentes en marcos jurídicos previos, pero de manera difusa. Por una parte, la definición de pueblos y barrios originarios no dista de la planteada en años anteriores, en particular, en la Ley de Participación Ciudadana, con las reformas realizadas en 2010, y en la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (ver Cuadro 1). Esto es así puesto que se menciona la existencia de un vínculo con antepasados previos a la colonia, la existencia de fronteras geográficas, la permanencia de instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, así como de sistemas normativos propios. Por la otra, la noción de comunidades indígenas residentes constituye una novedad en el marco jurídico, toda vez que delimita lo que se entiende por estos grupos, señalando en particular que existen como una unidad social de personas asentadas en la ciudad, que provienen de otras regiones del país.

Es de considerar que estos artículos de la Constitución pasaron por un proceso de consulta que, de acuerdo con Montes (2017), involucró a “163 asambleas informativas y 940 asambleas deliberativas en las 16 delegaciones de la CDMX, en el que participaron 17 mil 558 personas de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes” (Montes, 2017). Entre los temas revisados en las consultas, llama la atención el rechazo al término “pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios” y la propuesta de dos categorías diferenciadas: “pueblos y barrios originarios” y “comunidades indígenas residentes” (Montes, 2017). Asimismo, de acuerdo con el autor, como resultado de las consultas se incluyó la noción de “sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Las modificaciones y

propuestas derivadas de las consultas fueron aprobadas con una votación mayoritaria y, en consecuencia, incorporadas en los dictámenes por las comisiones correspondientes en el proceso constituyente (Montes, 2017).

Estos tres artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México sientan las bases de un marco discursivo común que delimita lo indígena y originario en la ciudad. Para su análisis, propongo tres dimensiones que surgen de dichas categorizaciones: i) el reconocimiento a la auto-adscripción de la identidad; ii) la noción de comunidad; iii) el carácter político de las colectividades indígenas y originarias.

El reconocimiento a la autoadscripción de la identidad indígena

En primer lugar, cabe señalar que en el texto de la Constitución no se considera la lengua como un criterio de identificación. Esto significa un giro frente a visiones tradicionales y permite el reconocimiento de un contingente amplio de personas que mantienen prácticas propias de diferentes etnias y naciones del país, reproduciéndolas, reformulándolas y/o recreándolas en el ámbito de la ciudad, sin que hablen una lengua originaria. Sobre este tema, en la Constitución se establece, entre las características del derecho a la educación, que “la población indígena tendrá derecho a recibir educación bilingüe, en su lengua originaria y en español con perspectiva intercultural” (CPCM, Artículo 8, inciso A, numeral 3). Además, entre los elementos para garantizar el ejercicio de la libre determinación y autonomía, definidos en el artículo 59, se plantea el “establecer programas de investigación, rescate y aprendizaje de su lengua, cultura y artesanías (CPCM, Artículo 59, inciso B, numeral 8, ap. XIV). Así, la noción de lengua aparece vinculada a los derechos de los individuos, pero no es un factor determinante o asociado a la identidad, lo cual, en términos del marco discursivo, desplaza a un segundo lugar los dispositivos de gestión asociados a la lengua.

Al desplazamiento de la lengua como factor de identificación, se suma el reconocimiento de la auto-adscripción como criterio válido para la identificación indígena. Al respecto, se plantea que “la conciencia de su identidad colectiva e individual, deberá ser criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en esta Constitución” (CPCM, Artículo 58, numeral 3). Esto

da paso a que segundas y terceras generaciones de migrantes indígenas residentes en la ciudad puedan reencontrarse con la identidad indígena. En este sentido, en entrevista con un hijo de migrantes indígenas, sobre su proceso de auto-reconocimiento, señala:

No, pues es algo que siempre ha estado conmigo porque digo, si bien yo nací acá en la Ciudad de México, pues nunca se ha roto el vínculo con... ahora sí que con el pueblo del que soy originario. Este, y bueno, en donde nacieron mis padres y toda mi familia, todos mis ancestros han nacido en un pueblo que se llama Conajo en Michoacán, en el Municipio de Pátzcuaro. Entonces, pues siempre lo supe, porque era evidente que cuando iba, pues regresaba al pueblo y mi mamá platicaba con mi abuelita y con sus hermanas siempre en purépecha, ¿no? Entonces sí era, siempre lo supe, pues... Es que ya, y sobre todo que me estoy metiendo a estudiar pues realmente lo indígena, pues y aceptándome yo mismo es ya, ya, así como más a conciencia de que soy indígena, digo, siempre lo he sabido, pero ya como más a conciencia y más como una forma de hasta de orgullo y así (Juan, 40 años, entrevista, 9 de septiembre de 2020).

Derivado de este testimonio se evidencia que, si bien la lengua permanece en los sistemas estadísticos como uno de los principales mecanismos para la identificación de poblaciones definidas como indígenas (particularmente en el censo), el reconocimiento de la auto-descripción traslada la disputa de la identidad a los sujetos. Es decir, los procesos de configuración de la identidad recaen en la toma de posición del sujeto frente a un marco preestablecido, al menos en parte, por la relación con las agencias estatales y los lineamientos de gobierno. Esto concuerda con los argumentos de Dean (2010) en cuanto al doble proceso que conlleva el reconocimiento, individual y colectivo, al estar inserto en un conjunto de reglas gubernamentales que operan y canalizan las identidades. De esta manera, la configuración de la identidad pasa por la sujeción racial que se impone tanto de manera externa, como por dinámicas de los propios sujetos que la auto-moldean y promueven (Goldberg, 2002). En este caso, el autoreconocimiento de una identidad específica, siendo un proceso personal, termina canalizado por los marcos discursivos en una categoría supraétnica (lo indígena), que se nutre a partir de la relación jerárquica entre determinadas colectividades y las instituciones gubernamentales.

Por consiguiente, en lo que corresponde a la autoadscripción la pregunta se enfoca en la forma cómo dicha identidad es adoptada y si, en su caso, trastoca las jerarquías raciales —y el lugar tradicionalmente asignado a lo indígena— en el contexto urbano. Es decir, hasta donde la identidad indígena se sigue imponiendo como categoría frente a la identidad mixe, purépecha, otomí, nahua, entre muchas otras. En este marco, no se puede hacer a un lado que el reconocimiento en la Constitución de la autoadscripción da cuenta de cómo la identidad indígena, como contenedor vacío, sigue canalizándose desde las instituciones estatales; pero su reconocimiento y límites ahora recaen en una elección “autónoma y autoimpuesta” de los sujetos. Por consiguiente, la autoadscripción indígena establece un camino para lo que algunos autores denominan como la gubernamentalidad liberal avanzada (Rose et al., 2009), ya que se constituye en un medio para “gobernarse a sí mismo”, de modo que los sujetos, libre y responsablemente, asumen y reproducen una identidad configurada en la relación con las instituciones del Estado.

La noción de comunidad

La segunda dimensión de análisis tiene que ver con la idea de comunidad. En este sentido, la Constitución define a los grupos de indígenas residentes como una “unidad social, económica y cultural” compuesta por personas provenientes de otras regiones del país, quienes de manera *comunitaria* reproducen sus instituciones y tradiciones en la ciudad. No obstante, es necesario señalar que esta idea de comunidad invisibiliza tanto las tensiones y conflictos al interior de los miembros de una misma etnia, como los arreglos y/o articulaciones entre diferentes etnias y pueblos habitantes de la ciudad. En ese contexto, es pertinente recuperar los argumentos de Navarro (2017), quien señala que la noción de comunidad produce “una falsa idea de homogeneidad y armonía entre los miembros del grupo que la conforma, para ocultar con ello no sólo las diferencias que se dan en el interior de todo conjunto humano” (Navarro, 2017: 32.). Así, la idea de comunidad implica un rasgo esencial, como un objeto fijo, histórico y permanente, que oculta y niega la complejidad de las colectividades o formas organizativas que se reconfiguran en el espacio urbano a partir de la reunión de diferentes tradiciones, culturas, trayectorias migratorias y arraigos en el espacio urbano.

Adicionalmente, se debe señalar que la noción de comunidad se constituye, como lo señala Zárata (2005: 63), “en un símbolo cuya función esencial es la delimitación de fronteras culturales”, por lo que esta categoría es un medio de diferenciación del otro, traza límites y circunscribe a los sujetos en un espacio y tiempo específico en el contexto de la ciudad. Uno de los aspectos que sabemos sobre las personas indígenas residentes en la ciudad es justamente su dispersión: si bien existen múltiples espacios organizativos que buscan revivir y reproducir las prácticas de sus etnias en la ciudad (como es el caso de la AMI), las personas indígenas no siempre se vinculan a estos espacios. Sin embargo, esta frontera cultural opera de manera cotidiana a partir de prácticas estatales que exigen documentos que demuestren la pertenencia a una comunidad de indígenas residentes, o la formalización de éstas en asociaciones civiles, para poder tener acceso a recursos o apoyos públicos. Con respecto a lo primero, Juan me comenta:

Pregunta: Y en algún momento, ¿tú has recibido u optaste por algún apoyo dirigido a poblaciones indígenas? No sé, alguna beca, algún programa, ¿conoces alguno?

Respuesta: Este, no, sí, sí he sabido, pero no he podido justamente por mi condición de no haber crecido en la comunidad ¿no? Porque regularmente ese tipo de apoyo piden como una carta de apoyo de las autoridades de la comunidad ¿no? O sea, así de que diga “¡ah, sí! vive aquí y nosotros lo apoyamos”, y bueno es como debe de ser desde mi punto de vista también. Entonces, este, no, no he optado, no he ido, los otros se van a la cuestión de saber el idioma, la lengua pues, y es otra cosa que no tengo. Digo, yo estoy de acuerdo de que se pongan esos candados, sí los conozco, pero no he optado y creo que no podré optar, no podría aplicar, más bien (Juan, 40 años, entrevista, 9 de septiembre de 2020).

Como se mencionó anteriormente, el proceso de autoadscripción de Juan ha sido paulatino; sin embargo, él es consciente de los límites de su identidad, en particular en lo que refiere a la relación con las instituciones estatales. Estos límites se imponen como resultado de estar desvinculado de espacios colectivos y/o organizativos, derivado de su propia trayectoria de vida, que por mucho tiempo relegó su identidad purépecha.

La noción de comunidad permite contener a un grupo que es desigual y que está físicamente disperso, para presentarlo como unidades

ordenadas, en un contexto urbano que es caótico y en el cual siguen apareciendo como ajenas. Por lo tanto, esta categoría constituye un mecanismo para canalizar la atención a una población determinada, limitando la implementación de políticas de intervención y dotación de servicios; a la vez que sustenta la creación de nuevos dispositivos para su gestión.

En entrevista con una funcionaria de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI), entidad encargada de la atención a los pueblos originarios y comunidades de indígenas residentes bajo el nuevo andamiaje institucional, me comenta algunas de las dificultades para identificar y aproximarse a las poblaciones definidas como comunidades residentes.

Bueno, pueblos originarios es más identificable al tener un territorio, al tener una nomenclatura, pero en el sistema de comunidades indígenas nosotros no hemos recibido como tal información. Durante el 2019 gran parte del trabajo fue la de estar identificando estas poblaciones y trabajar directamente... Lo que hicimos fue trabajar hacia un trabajo territorial por las alcaldías que como comunidades, cuando me refiero como a comunidades es población indígena que vive en cierta forma organizativa, encontramos campamentos, encontramos ya algunas que tienen en unidades habitacionales o algunas que viven en ciertas zonas, pero se encuentran dispersas y se reúnen para ciertas actividades. Entonces, estuvimos haciendo estas visitas, se les estuvo preguntando en algunos casos accedieron, en algunos no, a hacer un cuestionario. En algunos se hizo solamente cuestionario parcialmente porque, te pondría el ejemplo ¿no? En una comunidad de Otomías la mitad accedió, pero la otra mitad no acepta las formas institucionales del Estado, entonces, no se pudo acceder. Y bueno, así recorrimos las 16 alcaldías identificando acerca de 100 asentamientos de población indígena, muchos son familia, otros ya tienen organizaciones más completas y algunos van en esta forma de vida que es campamento... (Carolina, funcionaria SEPI, entrevista, 26 de octubre de 2020).

En este relato se evidencia la forma cómo, desde las instituciones gubernamentales, se ponen en marcha dispositivos para conocer y acceder a aquellos grupos, o comunidades, que estaban aquí desde antes, pero que a la luz de un nuevo marco discursivo es necesario identificar, conocer y

gestionar. No obstante, en el testimonio también se reflejan algunos de los limitantes y tensiones que se producen en este proceso de gestión. Por una parte, la presencia de liderazgos e intermediarios, que han tenido un papel importante en las prácticas políticas locales, indígenas y no indígenas —entre las que se pueden encontrar formas de clientelismo político— constituyen un obstáculo para el modelo de gobierno que se quiere implementar de manera directa con las comunidades. Por otra parte, la desconfianza entre los miembros de estos grupos frente a las entidades de gobierno limita la capacidad para intervenir e implementar programas sociales.

De este modo, la noción de comunidad, asociada a la identidad de indígenas residentes, refleja los límites de la gestión de estos grupos en la ciudad que, por un lado, busca dar orden y coherencia a colectividades tradicionalmente dispersas; y, por el otro, se enfrenta a la desconfianza y liderazgos que han permeado la relación entre estos grupos y las instituciones del Estado. Es allí donde la configuración identitaria se reproduce como un proceso no concluido, lleno de tensiones y conflictos que delimitan la gestión gubernamental.

El carácter político de las colectividades indígenas y originarias

La tercera dimensión tiene que ver con el carácter político de las colectividades indígenas y originarias que se plasma en la nueva Constitución. Al respecto, en el Artículo 59 se avanza en reconocer a los pueblos originarios y a las comunidades indígenas como actores activos en la ciudad, pudiendo incidir de manera directa sobre sus territorios y recursos mediante sus propios sistemas normativos. Para esto se señala el carácter jurídico de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, como sujetos colectivos de derecho público, con derecho a la libre determinación y autonomía. Lo anterior es una diferencia importante frente a marcos discursivos previos, en los que las dimensiones políticas estaban poco o nada consideradas.

Sin embargo, las contradicciones derivadas de los límites al ejercicio de la libre determinación y a la autonomía ya se han hecho patentes en diferentes conflictos que se han canalizado por cauces formales e informales. Lo anterior debido a que, como lo señala Ordoñez (2020),

en el texto de la Constitución persiste un colonialismo jurídico desde el cual el Estado tiene un carácter tutelar, arrogándose la autoridad sobre los derechos de los demás pueblos colonizados, y no se admite que los derechos de los sistemas jurídicos tradicionales estén a la par del sistema legal ordinario. En ese sentido, se establece en el artículo 59 que la libre determinación se ejercerá bajo el “marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, en los términos que establece la presente Constitución” (Artículo 59, numeral A, inciso segundo).

Un ejemplo de los conflictos suscitados fue la disputa por la convocatoria a la elección de comisiones de participación ciudadana y la consulta para el presupuesto participativo, publicada en noviembre de 2019, con base en la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, aprobada unos meses antes. En esa ocasión, y siguiendo lo establecido en dicha ley acerca de las comisiones de participación ciudadana, la convocatoria incluyó a los territorios de los pueblos originarios en los mismos términos que cualquier otra unidad territorial de la ciudad. Frente a esta situación, miembros de los pueblos originarios impugnaron dicha convocatoria ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, por considerar que no se habían realizado las consultas previas en la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana, omitiendo: el derecho de los pueblos originarios a diseñar, designar o determinar la estructura interna de sus organismos de representación; la presencia de los sistemas normativos internos; la existencia de órganos de representación propios y de mecanismos, y procedimientos, en la consulta del presupuesto participativo, contrarios a los mecanismos, procedimientos y reglas de los sistemas normativos internos (Alanis & Vázquez, 2020).

Después de llevar el conflicto a diferentes instancias, se revocó e invalidó la convocatoria emitida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México para la elección de comisiones de participación ciudadana y la consulta del presupuesto participativo, en las unidades territoriales que corresponden a pueblos y barrios originarios (Alanis & Vázquez, 2020). Asimismo, se mantuvo en estas unidades el reconocimiento al “Consejo de los Pueblos”, figura de participación política que existía de manera previa, y se señaló el derecho a administrar sus recursos directamente, mediante la armonización de las consultas del presupuesto participativo, de acuerdo con las características de estos pueblos.

De este proceso se evidencian dos aspectos. Por una parte, desde la administración de la participación ciudadana, llevada a cabo por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, se asimilan y mezclan los sistemas normativos tradicionales a formas institucionalizadas, lo que desconoce la importancia y el papel de las autoridades tradicionales de los pueblos originarios e invisibiliza el carácter político de estas colectividades. Por la otra, la controversia jurídica es un mecanismo que confronta el lugar que se asigna a los pueblos originarios, a través de exigir sus derechos a decidir sobre los asuntos que les atañen directamente, mediante sus propios sistemas y mecanismos, de organización y participación. En este entrecruce se disputa el carácter político de la categoría de los pueblos originarios y sus facultades, en la gestión y organización de sus territorios, lo que choca con una institucionalidad integracionista que, de manera constante, omite o borra las diferencias, culturales y políticas.

Los límites y alcances de la participación política institucional no son ignorados por las comunidades, en la voz de Martha, integrante de una organización indígena, que señala:

Entonces, sí creo que faltan muchos caminos por recorrer, faltan muchos caminos por recorrer. Se habla de la consulta que sí ha tenido parte en algunos procesos, pero sabemos que hay muchos otros procesos en los que no se hace consulta y que a veces se toma la consulta como la última parte, el último eslabón de la cadena cuando debería de ser lo primero. No consultan al pueblo sobre si pones o no un hospital, o si pasa o no una carretera o si quitas o no un árbol, sino más bien, la consulta debería de ser como más bien previa desde el momento en que te preguntamos: ¿y tú qué quieres? ¿Qué futuro te imaginas para la comunidad? ¿Qué futuro te imaginas para la vida? ¿Tú quién eres? ¿Qué aportas, no? ¿Cómo te imaginas que para ti sería el desarrollo? (Martha, entrevista, 30 de mayo de 2020).

Las limitaciones en los espacios de intervención política institucional por parte de pueblos originarios e indígenas son históricas, y ampliamente reconocidas por los miembros de estas colectividades. Allí es claro que el carácter político de indígenas u originarios, y su participación o consulta frente a los asuntos que les competen, quedan restringidos a procesos de negociación (formal o informal) con las instituciones gubernamentales, en los que se reafirma o disputa su lugar subordinado.

Sin embargo, la presencia en el ámbito público de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ciudad tiene múltiples caminos, y expresiones, que reafirman el contenido político de la categoría indígena. Dicha presencia, en muchas ocasiones, se materializa mediante plantones, tomas, marchas y otras manifestaciones en el ámbito público. En los últimos años, en la Ciudad de México, una de las expresiones más contundentes fue la toma de las instalaciones del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), en octubre de 2020, por comunidades otomíes hñãño. Más que detallar sobre esta movilización, me interesa resaltar el carácter político de sus demandas, asociadas a tener acceso a vivienda digna, educación y salud, mediante las cuales se produce un posicionamiento como residentes que exigen derechos y entablan un diálogo directo con las autoridades locales (Arteta, 2020; Oropeza, 2020). Asimismo, la relevancia de la toma del INPI radica en que evidencia la apropiación, por las propias comunidades, del marco discursivo sobre lo indígena, ya que si bien las demandas se concentran (o canalizan) en el espacio que está determinado desde el gobierno para estas poblaciones, esto se produce mediante caminos no formales, que cuestionan las propias definiciones que allí se generan.

En términos generales, la Constitución avanza en el reconocimiento del carácter político de las comunidades y pueblos originarios; sin embargo, la práctica política es encauzada y limitada a formas institucionales tradicionales, bajo la tutela y vigilancia del marco estatal. Aun así, en el ámbito urbano es posible encontrar multiplicidad de expresiones que buscan redibujar, por caminos formales e informales, los límites políticos de la categoría indígena, más allá de lo establecido en el texto de la Constitución y de la gestión cotidiana de las instituciones gubernamentales.

Reflexiones finales

A lo largo del texto se ha recuperado la noción de gubernamentalidad como una caja de herramientas analíticas (Rose et al., 2009), y se ha utilizado en conjunción con otros enfoques teóricos, para dar cuenta de las características del ejercicio de gobierno frente a los grupos y personas definidas como indígenas u originarias en la ciudad. En este caso, la gestión gubernamental pasa, necesariamente, por la construcción de una identidad que se traza

desde los marcos jurídicos, pero que es disputada, adoptada y canalizada por los propios sujetos a partir de las relaciones con las instituciones del Estado. Son algunos ejemplos de estas disputas los procesos de auto-adscripción que se sustentan en una categoría supra-étnica (lo indígena); la desconfianza frente a las instituciones y los obstáculos para identificar a aquellos definidos como comunidades indígenas residentes; los conflictos jurídicos y políticos (formales e informales) derivados de los procesos de consulta ciudadana; y la demanda por el reconocimiento de derechos para estos grupos, entre otros. De este modo, se ha buscado mostrar que la construcción de categorías identitarias no es un proceso lineal de arriba hacia abajo, sino que toma forma en el encuentro y práctica cotidianos, donde los sujetos se reconocen, aceptan o rechazan los contenidos de aquello que se plantea en el marco discursivo común.

En el escenario de la Ciudad de México, la variedad de expresiones que tiene lo indígena constituye, en sí misma, un reto para su gestión y administración. A este respecto, las categorías de indígenas u originarios son el principal mecanismo para identificar, conocer, medir y controlar colectividades que históricamente han habitado la ciudad, pero que se colaban entre las rejillas del marco discursivo, al ser atendidos mediante programas sectoriales, tales como los definidos para artesanos indígenas, el comercio callejero, el desarrollo agrario, la conservación de áreas protegidas, los habitantes de calle, entre otros.

El marco discursivo sobre lo indígena que se plasma en la Constitución Política logra tres efectos. El primero es ordenar bajo la noción de comunidad a grupos dispersos que tenían una relación débil con las entidades de gobierno. Para esto se ponen en marcha un conjunto de dispositivos que buscan identificar, conocer y contar aquellas colectividades definidas como indígenas residentes. El segundo efecto es que limita y canaliza las formas de participación política de los miembros de los pueblos originarios, mediante formas institucionales ajenas a sus órganos de representación y de toma de decisiones, a la vez que circunscribe los derechos de autonomía y libre determinación a la tutela del Estado. Tercero, desplaza la disputa por la identidad a los sujetos, a través de lo que se puede definir como una gubernamentalidad liberal avanzada, que promueve el auto-disciplinamiento y control dentro de los límites definidos por el propio Estado. Sobre este último punto, vale la pena recuperar los argumentos de Charles Hale, quien señala que “el

núcleo del proyecto cultural del neoliberalismo no es el individualismo radical, sino la creación de sujetos que se gobiernan a sí mismos de acuerdo con la lógica del capitalismo globalizado” (Hale, 2004: 17. La traducción me pertenece).

Hasta aquí se ha avanzado en el entendimiento de las implicaciones de la Constitución de la Ciudad de México, en la construcción de la identidad indígena y originaria. Sin embargo, los efectos y alcances de dichas transformaciones están en ciernes, y sólo se harán visibles a lo largo de los próximos años, a la luz de nuevas regulaciones, sistemas de información, instituciones y programas sociales que deriven de las mismas. No debe olvidarse que allí también participan, de manera permanente, colectividades que disputan el lugar asignado y redefinen, por medios formales e informales, su relación con las instituciones del Estado. Los efectos de unos y otros procesos deberán ser revisados en posteriores investigaciones, a fin de avanzar en el entendimiento de la gestión de la otredad en la ciudad.

Referencias bibliográficas

- ABRAMS, Philip. 1988. “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology* 1(1):58–89. doi: 10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x.
- ALANIS, María del Carmen, & VÁZQUEZ, Marisol. 2020. “Los pueblos indígenas en la Ciudad de México y sus derechos fundamentales”. In: FUENTES, F. (coord.), *Sentencias relevantes comentadas*. pp. 147–72. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- AMI - Asamblea de Migrantes Indígenas. 2011. *Asamblea de Migrantes Indígenas. 10 años de experiencia comunitaria y software libre*. Ciudad de México: Asamblea de Migrantes Indígenas y Rosa Luxemburg Stiftung.
- ARTETA, Itxaro. 2020. “Con toma del INPI por indígenas otomíes, suman 3 edificios federales ocupados”. *Animal Político*, octubre 21.
- BANDA, Oscar, & MARTÍNEZ, Isaac. 2006. “Residentes indígenas y espacio territorial”. En: YANES, P. MOLINA, V. & GONZÁLEZ, Ó. (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*. pp. 269–83. Ciudad de México: UACM y Gobierno del Distrito Federal.
- BÉJAR, Luisa. 2001. “La reforma política del Distrito Federal: un proceso inconcluso”. *Estudios Políticos* (28):105–17.

- BONFIL BATALLA, Guillermo. 1972. "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial". *Anales de Antropología* 9:105–24. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ia.24486221e.1972.0.23077>.
- BOURDIEU, Pierre. 2014. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989–1992)*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- CARMONA, José Ramón & TETREAU, Darcy. 2020. "Pueblos originarios, formas de comunalidad y resistencia en Milpa Alta". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66(241). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.70796>.
- CDHDF - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2017. *Reporte en el marco del encuentro con la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO [CPCM]. Artículo 8, inciso A, numeral 3. 31 de enero de 2017 (México).
- CORRIGAN, Philip, & SAYER, Derek. 2007. "El gran arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural". En: LAGOS, M, & CALLA, P. (coords.). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro N° 23. pp. 39–116. La Paz: INDH/PNUD.
- DEAN, M. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*: London: Sage.
- ETTLINGER, Nancy. 2011. "Governmentality as Epistemology". *Annals of the Association of American Geographers* 101(3):537–60. doi: [10.1080/00045608.2010.544962](https://doi.org/10.1080/00045608.2010.544962).
- FOUCAULT, Michel. 1988. "El sujeto y el poder". *Revista Mexicana de Sociología* 50(3):3–20. doi: [10.2307/3540551](https://doi.org/10.2307/3540551).
- FOUCAULT, Michel. 2014 [1978]. *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France (1977–1978)*. Primera reimpresión. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- GAONA, Melina. 2014. "Hacerse el indio. Repertorios estratégicos de visibilidad para demandar". *Amerika. Mémoires, identités, territoires* (11):1–13. doi: [10.4000/amerika.5607](https://doi.org/10.4000/amerika.5607).
- GDF - Gobierno del Distrito Federal. 2001. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000–2006*. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.

- GDF - Gobierno del Distrito Federal. 2007. *Programa General de Desarrollo 2007-2012*. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.
- GODF - Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2013. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.
- GODF - Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2010. “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.
- GOLDBERG, David Theo. 2002. *The Racial State*. Massachusetts, USA: Blackwell Publishers.
- HALE, Charles. 2004. “Rethinking Indigenous Politics in the Era of the ‘Indio Permitido’”. *NACLA Report on the Americas* 38(2):16–21. doi: 10.1080/10714839.2004.11724509.
- HEVIA, Felipe. 2009. “Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado”. *Espiral* 15(45):43–70.
- INEGI - Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. *Censo de Población y Vivienda 2020*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- JOSEPH, Gilbert, & NUGENT, Daniel. 2002. “Cultura popular y la formación del estado en México Revolucionario”. In: _____ (coords.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado*. pp. 31–52. México: Ediciones Era.
- LUNA, María del Mar. 2020. “Más allá del Covid, las pandemias en las comunidades indígenas”. *Resonancias*. 19 de noviembre de 2020 <https://www.iis.unam.mx/blog/mas-alla-del-covid-las-pandemias-en-las-comunidad-indigenas/>
- MILLER, Peter, & ROSE, Nikolas. 1990. “Governing Economic Life”. *Economy and Society* 19(1):1–31. doi: 10.1080/03085149000000001.
- MONTES, Adelfo. 2017. “Los derechos indígenas en la constitución de la CDMX”. *La Jornada*, febrero 5.
- MORA, Teresa. 2007. “Los pueblos originarios en los albores del siglo XXI”. In: _____. (coord.) *Los pueblos originarios de la Ciudad de México. Atlas Etnográfico*. pp. 23–41. Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- MUKHERJEE, Roopali. 2006. *The racial order of things: cultural imaginaries of the post-soul era*. Minneapolis, USA: Choice Publishing Co.
- NAVARRO, Alejandra. 2017. “Antes peleábamos a ciegas. Territorio cupcapá, etnización y derechos en disputa del Delta del Río Colorado”. En: BASTOS,

- S. & SIERRA, T. (coords.), *Pueblos indígenas y Estado en México. La disputa por la justicia y los derechos*. pp. 26–45. Ciudad de México: CIESAS.
- ORDOÑEZ, Carlos. 2020. “Derechos de los Pueblos Originarios de la CDMX en la Constitución”. Presentado en *Conferencia virtual del Seminario Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México*, junio 18, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- OROPEZA, Daliri. 2020. “Comunidad otomí logra diálogo; titular del INPI ofrece disculpas”. *Pie de Página*, noviembre 4.
- PORTAL, María Ana, & ÁLVAREZ, Lucía. 2011. “Pueblos urbanos: entorno conceptual y ruta metodológica”. In: L. Álvarez (coord.), *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. pp. 1–25. México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- ROSEBERRY, William. 2002. “Hegemonía y lenguaje contencioso”. In: JOSEPH, G. & NUGENT, D. (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*. pp. 213–38. México: Ediciones Era.
- ROSE, Nikolas, O’MALLEY, Pat & VALVERDE, Mariana. 2009. *Governmentality. SSRN Scholarly Paper*. ID 1474131. Rochester, NY: Social Science Research Network.
- ROUX, Rhina. 2005. *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*. México: Ediciones Era.
- SÁNCHEZ, Consuelo. 2004. “La diversidad cultural en la Ciudad de México. Autonomía de los pueblos originarios y los migrantes”. In: YANES, P., MOLINA, V. & GONZÁLEZ, O. (eds.) *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad, Seminario Permanente: Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad*. Ciudad de México: UACM y Gobierno del Distrito Federal.
- YANES, Pablo. 2007. *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la Ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998–2006*. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- ZÁRATE, Eduardo. 2005. “La comunidad imposible. Alcances y paradojas del moderno comunismo”. In: LISBONA, M. (coord.), *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*. pp. 61–85. Zamora de Michoacán: El Colegio de Michoacán / Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

“Crímenes de odio”: ¿una nueva estrategia para el enfrentamiento del racismo en Brasil?

Ana Paula Mendes de Miranda¹⁹⁹

DOI: 10.48073/978656128079.0012

Introducción

Desde 2008 llevo adelante investigaciones orientadas a la comprensión de las dinámicas de victimización que involucran a religiosos de matrices africanas,²⁰⁰ y sus estrategias de movilización para dar visibilidad a las demandas por reconocimiento de derechos, como reacción a las denuncias de violación, especialmente, las conocidas como “crímenes de odio”. La investigación empírica se ha caracterizado por un abordaje multi-método (cualitativo y cuantitativo), orientado al análisis de denuncias en medios de comunicación y redes sociales, así como el trabajo de campo sobre los modos de organización política para la transmisión de demandas al poder público, y los modos de tratamiento y administración institucional

199 Ana Paula Mendes de Miranda es Doctora en Antropología (USP-BR); Profesora de Antropología (UFF-BR); Investigadora de Productividad del CNPQ 1 D; Cientista de Nosso Estado – Faperj; Coordinadora del Ginga UFF; Investigadora del Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas e do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC) de la Universidad Federal Fluminense; anapaulamiranda@id.uff.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1007-6714>.

200 Rosiane Rodrigues de Almeida (2019) discute el uso del término “matrices”, destacando que el *terreiro* no es sólo un espacio religioso, sino un territorio en el cual se asegura la reproducción de prácticas artísticas, alimentarias, tecnológicas, etc. Las narrativas y formas de organización políticas allí presentes son reveladoras de modos de vida en procesos diaspóricos, expresiones dinámicas de convivencia forzada entre diferentes grupos étnicos en el contexto colonial.

de dichos conflictos (registros en comisarías policiales e interposición de demandas judiciales; audiencias públicas; apelaciones; *advocacy*, etc.) (Miranda, Miranda 2010; 2012; 2014; 2015; 2018a; 2018b; 2019; 2020).

El material de pesquisa construido hasta el momento me hace cuestionar la literatura existente en las Ciencias Sociales, que señala una supuesta fragilidad de organización institucional y de movilización política de los pueblos de *terreiro*. Muchos parten de una mirada romantizada, que piensa la lucha política a partir de perspectivas que nada tienen que ver con la práctica de los pueblos y comunidades tradicionales:²⁰¹

- a) relacionada a los llamados “movimientos sociales”, inspirada en modelos asociativistas, caracterizada por agendas “espontáneas” dirigidas a los intereses de los grupos, que serían “desinteresadas” en términos de disputas de poder;
- b) orientada por visiones acerca de una “opción racional”, que procura explicar la movilización colectiva sólo a partir de las decisiones vinculadas principalmente a las políticas partidarias (de la llamada “izquierda”) y a redes formales de intervención.

Mi abordaje ha procurado comprender los modos de organización y las estructuras de movilización política²⁰² a partir de la agencia de los afroreligiosos,²⁰³ manifiesta en los modos cómo lidian con sus interlocutores, anuncian sus saberes y organizan las acciones colectivas de resistencia y enfrentamiento a las violencias contemporáneas. Debe

201 De acuerdo con el Decreto 6040 del 7 de febrero de 2017, que instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblo y Comunidades Tradicionales (PNPCT), encargada del reconocimiento y preservación de otras formas de organización social por parte del Estado, los pueblos y comunidades tradicionales son “grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición”. Disponible en: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais>, Consultado el 28 de junio de 2021.

202 Para Alonso (2009) se trata de los recursos, formales e informales, apropiados para la expresión de reivindicaciones de los grupos sociales. Los modos por los cuales se constituyen es lo que explica la emergencia de agentes colectivos, que no son preexistentes a la lucha política. En contraste con los demás actores, aquéllos se forman durante el propio proceso de reivindicación.

203 Se refiere a los religiosos de matrices afro, que actúan en movimientos sociales y políticos (Almeida, 2015; Almeida & Silva, 2021; Miranda, 2020).

considerarse que sus acciones en la escena pública se orientan por lazos de parentesco y alianza que tienen a las “familias de santo” como base para la lucha por sus modos de vida. Interesa pensar cómo se presentan esas formas contemporáneas de movilización, más allá de los actos públicos, analizados brillantemente por Flávia Rios (2012) como protestas, cuya función sería atraer la atención de la sociedad y de las autoridades, y dar visibilidad a una agenda en la escena pública.

La discusión que sostuve sobre la Marcha organizada por la Comisión de Combate a la Intolerancia Religiosa, en Río de Janeiro, entre los años 2008 y 2019, cumplió el papel de colocar el tema en una agenda nacional, y sirvió de inspiración para acciones semejantes en distintos lugares del país. Otra acción que caracteriza el “enfrentamiento a la intolerancia” ha sido la judicialización de los casos,²⁰⁴ a sabiendas del todavía bajo alcance de dichas acciones, desde el punto de vista de la transformación del escenario racista o de la punición de los agresores. Lo que se busca es seguir ampliando la visibilidad de los derechos de los pueblos tradicionales.

El resurgimiento de la intolerancia religiosa y el retorno de narrativas en defensa de la democracia racial

En esos más de diez años de investigación fue posible identificar que una de las controversias que caracterizan el debate es si el movimiento tiene como énfasis una lucha contra la *intolerancia religiosa* y/o el *racismo religioso* —cuando se está frente a los afrorreligiosos—; o si es una lucha a favor de la libertad religiosa, una agenda que se presenta a los grupos que se autodeclaran como plurirreligiosos/interreligiosos,

204 Más allá de la actuación individual de militantes con formación jurídica, hay varios grupos que operan como entidades de derechos civiles que se valen del Derecho como instrumento de lucha. La *advocacy* funciona, directa o indirectamente, para la formulación, ampliación y efectivización de políticas públicas que tienen a la equidad racial como meta. Destacamos algunos de ellos: la Asociación Nacional de Abogados Afro Descendientes (Anaas), creada en 2000 (Bahía); el Afro Gabinete de Articulación Institucional de Articulación Institucional y Jurídica (Aganju), creado en 2013 (Bahía); el Colectivo Justicia Negra - Luiz Gama (Río de Janeiro), creado en 2015; la Asociación Nacional de Abogacía Negra (ANAN), creada en 2019 (São Paulo); el Colectivo de Abogados y Abogadas Negras (CANNEBA), creado en 2019 (Bahía); el Instituto de Defensa de la Población Negra (IDPN), creado en 2020 (Río de Janeiro); el Instituto de Abogacía Negra Brasileña (IANB); y el Abayomi Juristas Negras, entre otros.

contando con la presencia de representaciones cristianas o de grupos exclusivamente contruidos por “evangélicos”. Dependiendo de qué bandera se sustente, puede percibirse qué grupos se alinean y qué estrategias adoptan. Aproximarse o no a otros grupos religiosos, o hacer una defensa en torno de los derechos de pueblos tradicionales es el embate que se identifica cuando los conflictos de naturaleza religiosa se mezclan con la agenda de conflictos étnico-raciales. Aquellos que se acercan más a la defensa de la *libertad religiosa* y a la lucha contra la *intolerancia*, como un fenómeno que alcanza a todos los grupos religiosos, tienden a negar el racismo como un problema nacional. Algunos llegan incluso a “resucitar” narrativas en defensa de la democracia racial.²⁰⁵ Tales grupos se distinguen de los afroreligiosos, cuya bandera es la denuncia de las violencias que afectan los derechos de los pueblos de *terreiro*, cuya persecución está directamente relacionada a una manifestación de racismo. Las agresiones ocurren, en fin, como reacciones a las tradiciones africanas que se expresan bajo la forma de prácticas religiosas, alimentarias, terapéuticas, artísticas, etc.

Las estrategias adoptadas por los afroreligiosos están orientadas por la valorización de los saberes tradicionales, contruidos de forma comunitaria y progresiva, en los propios territorios, destacándose el fortalecimiento de la identidad negra, la ancestralidad, la valoración de la naturaleza, y la producción de medios propios. La movilización se construye a partir de moralidades y éticas presentes en los *terreiros*, que orientan el proceso de interlocución y de interacción entre los sujetos que comparten valores religiosos y políticos afroorientados.

Cuando se analizan los trabajos sobre los “nuevos movimientos sociales”, uno de los aspectos que destaca es que los mismos revelan modos de asociación colectiva de grupos “marginales”, en relación a los patrones de normalidad sociocultural (Touraine, 1989). En el caso de los afroreligiosos, considero importante destacar que son influenciados por tradiciones afrocéntricas, que chocan con las directrices del

205 Destaco que se han observado discursos que defienden la democracia racial entre diversos segmentos religiosos (de matrices afro o no), cuyos líderes suelen presentarse como “apartidarios” o “no de izquierda”, lo que evidencia una tendencia conservadora de la sociedad brasileña que continúa negando la discriminación racial.

colonialismo²⁰⁶ y las consecuencias de la “invisibilidad” blanca²⁰⁷ (Cardoso 2008; Feres Junior 2015), principalmente en lo que refiere a la supremacía blanca²⁰⁸ en el plano jurídico-político, que está en el foco del capítulo. Los afroreligiosos han procurado constituir formas de acción directa, dirigidas a los problemas que los aquejan, orientadas por moralidades propias, pero que no solían ser interpretadas como formas legítimas de acción política por contraponerse a los modelos hegemónicos (la “universalidad” blanca y el modelo clasista que ha prevalecido en los movimientos sociales).

Es una excepción el trabajo de Mello, Vogel y Barros (2019), que interpretaron las formas de movilización y lucha política en los *terreiros* como un modo propio de agenciamiento público de lo sagrado; entendiéndolas como estrategias de reivindicación de su existencia en el espacio público como modos singulares de vivencias, que han funcionado como enfrentamiento a la hegemonía del emprendimiento colonial del Brasil (Almeida, 2021). La dimensión de la religiosidad de matriz africana es pensada por estos autores como una vía política de resistencia, cuando analizan la ida del *iaô* a *misa*²⁰⁹,

206 Colonialismo entendido aquí tal como refieren Trajano Filho & Dias (2015: 9-10), es decir, como un proceso que “atravesaba el campo de las representaciones, de los discursos y de los valores. Como tal fue experimentado, por la pluralidad de sujetos implicados, en la totalidad de la vida social y en la propia definición de los términos en que dicha realidad se presentaba a la experiencia, clasificándola y jerarquizándola”.

207 El tema de la “blancura” surge en el debate público con la obra de Guerreiro Ramos, en la década de 1950, asociado a un proyecto de nación. La categoría fue resignificada a partir de la movilización social como “blanquidad/blanquitud” debido a las interfaces entre el racismo, las narrativas sobre la formación nacional y el colonialismo, afectados por la lectura reciente de los trabajos de Stuart Hall y Paul Gilroy.

208 La supremacía blanca se caracteriza por una construcción socio-histórica de rechazo a determinados grupos sociales, por medio de un proceso que, al tiempo que el color/raza es invisibilizado en las relaciones sociales, se desarrollan prácticas y representaciones que resultan en una relación de opresión-sumisión que subyuga a los sujetos a quienes ese rechazo se dirige. Históricamente puede identificarse este proceso hacia el final de la Edad Media, en la Península Ibérica, dirigido a los africanos subsaharianos y a los moros. Recién a partir del siglo XVII ese modelo se asocia a las teorías racistas, en Europa y en las Américas, sometiendo a negros/as a situaciones de inferiorización, con consecuencias de diversos órdenes, hasta llegar a las tesis eugénicas de “limpieza” racial.

209 Es un de los ritos que componen la iniciación en el candomblé; según Vogel, Mello y Pessoa de Barros (2015) los iniciados en el candomblé van a *misa* para desafiar a

tal como lo fueron los “quilombos”²¹⁰ y las muertes por banzo²¹¹. Las tres manifestaciones serían expresiones de una desobediencia civil en el espacio público, que pone en jaque la hegemonía cristiana. Cada una a su modo revela los campos de fuerzas en la constitución de una sociedad urbana, y sus límites en el reconocimiento de demandas por derechos. En el caso analizado, el desafío residía en la convivencia de varias etnias cohabitando en el momento de fundación de los candomblés (o *terreiros*).

El análisis de las formas de movilización contemporánea de los afroreligiosos en el espacio público, para la reivindicación de sus derechos, ha revelado diferentes prácticas, operaciones discursivas y motivaciones, que indican un “resurgimiento” de la *intolerancia religiosa* en la escena pública a partir de los años 1990. Con el correr del tiempo, fue haciéndose evidente que el fenómeno, concebido apenas como un problema social —es decir, un conflicto en relación a los valores, las creencias y las costumbres— fue tornándose también un problema público (Cefai, 1996) que demanda un tratamiento especializado por parte de los poderes públicos, instituciones y movimientos sociales. (Miranda, Corrêa & Almeida, 2019).

la iglesia católica y sus intentos de imponer sus creencias como dominantes en la identidad brasileña.

210 Nos inspiramos en el concepto en movimiento de Beatriz Nascimento (2018), que procura destacar las diversas significaciones que asumen los *quilombos* a lo largo de la historia como formas de resistencia cultural al proceso colonial. Dicha perspectiva permite analizar los puntos en común en diversos colectivos negros de resistencia: el protagonismo de las mujeres en sus comunidades a fin de asegurar sus territorios y modos de vida. Destaco también la importancia de que se comprendan los quilombos contemporáneos, tomando como referencia la discusión propuesta por Abdias do Nascimento (2019), para quien el “quilombismo” corresponde a un conjunto de prácticas de resistencia cultural negra orientadas por modos de organización, dirigidas a la emancipación de comunidades negras, en base a valores culturales afrocentrados.

211 Luis Antonio de Oliveira Mendes presentó a la Academia Real de Ciencias de Lisboa, en 1793, el primer estudio en lengua portuguesa, publicado en 1812, dedicado exclusivamente a la salud de los esclavos. Este trabajo, considerado la fuente principal para las descripciones del banzo en el siglo XIX, destacaba el vínculo entre las enfermedades mortales y el pésimo tratamiento dado a los cautivos en todas las etapas del tráfico negrero, así como las adversidades del cautiverio y la pérdida de la libertad (Oda, 2008). Actualmente el banzo se clasifica como una nostalgia mortal que afectó a los negros africanos esclavizados (Lopes, 2003).

En este contexto, la *intolerancia religiosa* que envuelve las matrices afro ha sido entendida como una categoría política que expresa experiencias en situaciones de victimización por prejuicio y discriminación, provocadas por una pertenencia identitaria-étnico-racial y religiosa, lo que se asocia al crecimiento de grupos con religiosidad de perfil evangélico-pentecostal,²¹² cuya estrategia fundamental es un modo de proselitismo, inicialmente caracterizada como una “guerra santa” contra católicos y religiones afro. El agravamiento de los conflictos a lo largo de los años ha permitido comprender cómo el Estado brasileño, de forma asimétrica, trata el reconocimiento de derechos en relación a los grupos cristianos, que suelen ser beneficiados con privilegios legales en Brasil, que no se aplican en la práctica a los grupos minoritarios, en este caso, las matrices afro. Ni hablar de las muchas situaciones en que es el Estado el agente que provoca la discriminación.

En ese sentido, es posible afirmar que la *intolerancia religiosa* de la que se habla hoy, dirigida contra los pueblos y comunidades tradicionales de *terreiro*, resurgió como un “problema nacional”, provocada por las agresiones de los grupos de perfil evangélico-pentecostal en el espacio y la esfera públicos, y la gravedad de su alcance (Almeida, 2019; Miranda & Boniolo, 2017; Miranda & Corrêa, 2015; Miranda, Corrêa & Almeida, 2019; Miranda & Maia, 2017). Su emergencia, y la disputa narrativa sobre su inadecuación para designar la violencia que sufren los religiosos, trae a escena nuevamente el modo en que el racismo es intencionalmente ocultado; y reintroduce en el orden del día el debate sobre el “mito de la democracia racial”, y los modos de operar institucionalmente la criminalización de la discriminación (racial y religiosa) en Brasil.

Los dichos de los —entonces— presidente de la República, Jair Bolsonaro (sin partido)²¹³ y del vicepresidente Hamilton Mourão

212 Considerando la diversidad de quien se autodeclara como “evangélico”, Ronaldo Almeida (2017) defiende un análisis hecho menos a partir de la institucionalidad (las iglesias) que sobre un recorte empírico que privilegie a la religiosidad contemporánea brasileña. Por ello, propone el término “perfil evangélico-pentecostal” para dar cuenta de la intensa fragmentación de ese universo. Cabe señalar que, a nivel político, este perfil se constituyó en el ámbito público a partir de la explicitación de controversias que involucraron la participación de religiosos en cargos públicos, y que redefinió algunas fronteras de lo que sería lo sagrado / lo secular y lo público / lo privado.

213 “Esta cosa del racismo, en Brasil, es rara. Todo el tiempo poner negro contra blanco, homo contra hétero, disculpen el lenguaje, pero ya ese asunto rompe las pelotas.”

(PRTB)²¹⁴, que recientemente reiteraran la negación del racismo y han valorizado jactanciosamente la “democracia racial” como necesaria para la producción de cierta idea de nación —exaltando su “armonía” y que no había producido el “odio racial” en Brasil— no son obra de la casualidad, sino parte de una agenda política de larga data²¹⁵ Durante el régimen militar, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) suprimió la pregunta sobre raza/color en el censo de 1970 (IBGE, 2011). La negación de la segregación racial es parte del relato sobre los “orígenes” del Ejército Brasileño, que opta por citar las Batallas de Guararapes, “cuando negros, blancos e indios, unidos por el embrionario ideal de la Patria, expulsaron a los holandeses del nordeste brasileño”.²¹⁶ El episodio —ocurrido en el siglo XVII— es presentado en el sitio web oficial del Ejército,²¹⁷ en pleno siglo XXI, como la consagración del paradigma del Ejército de Caxias, que sólo lideró como Comandante en Jefe de las Fuerzas del Imperio, en el siglo XIX, a causa de la guerra contra el Paraguay. La atemporalidad de la narrativa, en un escenario de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas (Colonia / Imperio / República) resulta en la producción de una ambivalencia entre los enunciados, que aun teniendo sentidos distintos, pueden considerarse

Jair Bolsonaro, en entrevista al programa *Luciana By Night*, de Luciana Giménez, el 7/05/2019, en un balance de cuatro meses de gobierno. “Soy daltónico: todos tienen el mismo color”, dijo Bolsonaro al comentar la muerte de un hombre negro en el supermercado Carrefour, en Porto Alegre, el día 19/11/2020. La frase fue dicha, precisamente, el día de la conciencia negra (20 de noviembre).

- 214 “Para mí, en Brasil no existe racismo. Es algo que quieren importar a Brasil, no existe aquí”, fue el comentario de Hamilton Mourão sobre la muerte del hombre negro en el supermercado Carrefour en Porto Alegre, el día de la conciencia negra (20 de noviembre).
- 215 El primer presidente de la República que reconoció oficialmente la existencia del racismo fue Fernando Henrique Cardoso (PSDB), en 1996, durante el seminario internacional “Multiculturalismo y Racismo: el papel de la ‘Acción Afirmativa’ en los Estados Democráticos Contemporáneos”, promovido por el Ministerio de Justicia de Brasil.
- 216 Texto del general Joaquim Silva Luna, jefe de gabinete del comandante del Ejército, en respuesta al Procedimiento Administrativo de número 1.00.000.007597/20.06.61 de la Procuración de la República del Distrito Federal, el 23 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.afropress.com/militares-negam-existencia-de-racismo-nas-forcas-armadas/>, consultado el: 19/07/2021.
- 217 Disponible en: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11082045, consultado el 19/07/2021.

válidos, lo que constituye una forma particular de ambigüedad, según la cual la afirmación y la negación son simultáneas e indisolubles.

Es negando la existencia del racismo como se hace, simultáneamente, el desmontaje de políticas públicas existentes, implantadas luego de la Constitución de 1988, del reconocimiento de derechos étnico-raciales. Desde la publicación de la Ley N° 12.990, del 9 de junio de 2014, sobre la reserva mínima de vacantes a candidatos negros en concursos públicos realizados en el ámbito federal, dicho debate alcanzó el ingreso en la carrera de las Fuerzas Armadas. En 2018, el Ministro del Supremo Tribunal Federal, Roberto Barroso, decidió a través de la Acción Declaratoria de Constitucionalidad N° 41/DF, que aquella legislación se aplica a las Fuerzas Armadas. Inmediatamente aparecieron noticias sobre el ingreso de negros a la carrera militar; pero dos estudios merecen destacarse.

El periodista Sionei Ricardo Leão, en su libro “Kamba’race” (2021), explica por qué desde su fundación, en 1822, el Ejército brasileño ha tenido apenas once generales negros, ninguno de los cuales alcanzó las “cuatro estrellas”. Leandro Luiz Mikaloski Penedo (2020) señala también que no hay representación racial negra en el número de militares activos en la Fuerza Aérea Brasileña, cuando se analizan las posiciones con responsabilidad en la toma de decisiones. El autor afirma que los puestos de la oficialidad tienen una expresiva representatividad racial blanca y una reducida representatividad racial negra, con sólo tres oficiales generales pardos y ningún negro. Basándose en estos datos, asevera que la democracia racial sigue siendo un “mito” en las Fuerzas Armadas, que sirve para reproducir el racismo estructural y sistémico de la sociedad brasileña.²¹⁸

Los escenarios ambiguos producidos por las narrativas que niegan el racismo y que conviven con prácticas de racismo explícito nos lleva a retomar el concepto de “racismo de denegación”, por medio del cual Lélia Gonzalez (1988) interpreta cómo funcionan históricamente las batallas discursivas para producir el borramiento de los negros y negras en Brasil. Frente a la escena actual —el “resurgimiento” de la intolerancia— cobra

218 No he localizado ningún estudio actual sobre la presencia de oficiales superiores negros en la Marina, pero no podemos olvidar la *Revolta da Chivata*, liderada por los marinos negros João Cândido Felisberto, André Avelino, Francisco Dias Martins y Manoel Gregório do Nascimento, entre el 22 y el 26 de noviembre de 1910, que pusieron en evidencia el racismo entonces vigente.

sentido que una de las estrategias de los afroreligiosos sea dar visibilidad a las experiencias de resistencia, por los medios de comunicación y a través del acceso a la justicia, junto a la reivindicación de una gramática del *odio* para caracterizar el racismo.

La dimensión religiosa como motivo de discriminación religiosa vs. libertad ilimitada

La libertad religiosa entró en la agenda política brasileña en el período imperial, durante la Asamblea Constituyente de 1823, evidenciando una polarización entre la defensa de la aplicación directa, en la legislación brasileña, de una doctrina liberal, y quienes sostenían la necesidad de restricciones a la libertad religiosa, optándose así por mantener la religión católica como la religión oficial del Estado, y permitir que la libertad de religión fuese extendida sólo a los cristianos, en cultos privados. La Constitución de 1824 aseguró, en su artículo 179, V, que nadie podía ser perseguido “por motivo de Religión, toda vez que respete a la del Estado, y no ofenda la Moral Pública”.²¹⁹ Se revelaba, de esta forma, uno de los límites de lo que sería la libertad religiosa: nada que se opusiera al catolicismo oficial, ni que pusiera en riesgo el modelo moral vigente, lo que abría un espacio para la persecución y represión de los cultos ancestrales.

Al analizar el debate contemporáneo en torno de los usos de la categoría *intolerancia*, he argumentado que la idea de *libertad religiosa* es entendida como una acción sin restricciones cuando se trata de grupos cristianos, a fin de que puedan proseguir con sus prácticas proselitistas. A pesar de las divergencias político-religiosas entre los distintos segmentos en el universo de los “creyentes”, desde algunos protestantes históricos —luteranos, metodistas, bautistas, presbiterianos, Episcopal, Congregacional, etc.,²²⁰ pasando por los pentecostales y hasta los

219 Véase http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm, consultado el 25/08/2022.

220 André Luiz de Almeida Mendonça fue investido como ministro del Supremo Tribunal Federal el 05/04/2022.

Es pastor presbiteriano, y su aprobación por parte del Congreso Nacional fue celebrada por el presidente de la República, Jair Bolsonaro, como el nombramiento de un ministro “terriblemente evangélico”. Véase:

neopentecostales²²¹— he observado que hay un consenso sobre que la asociación entre política y religión es válida, siempre que funcione para la defensa de ciertos valores morales, del mismo modo que debe servir para reubicar la religión en la vida pública, retirándose del dominio privado, donde fuera emplazada por las presiones de la Reforma Protestante.

Es necesario recordar que el término “evangélico” ha sido utilizado cotidianamente en Brasil para designar tanto las denominaciones protestantes históricas cuanto las (neo) pentecostales, lo que no se observa en las investigaciones del campo de la religión. Es evidente que esta manera de clasificar no puede entenderse de forma homogénea; si bien en las investigaciones que he realizado sobre los conflictos de naturaleza étnico-racial-religiosa, cuando el término es utilizado por mis interlocutores (religiosos de matriz africana y/o agentes públicos de diversos organismos) lo es para caracterizar a quienes son los agresores, en casos de *ataques* y *atentados* a los *terreiros*.²²² Conuerdo plenamente con la idea de que hay diversas formas de ser evangélico, así como hay varias formas de ser católico o de tradición africana; pero cuando se lidia con situaciones en las cuales los *terreiros* son agredidos violentamente, y se analiza quién es el autor de dichas violaciones, la explicación que se tiene es que estamos frente a personas de distintas denominaciones de perfil evangélico-pentecostal.

Las narrativas que los agresores presentan en los casos de agresiones a las matrices afro revelan una interpretación de la libertad como algo que nada tiene que ver con la tradición liberal que toma este principio como una de las referencias fundacionales del Estado moderno y la institucionalización de los derechos civiles (Marshal, 1967). Ese modo particular de interpretar

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-cita-terrivelmente-evangelico-e-parabeniza-mendonca-no-stf/>, consultado el 25/08/2022. Este ministro del STF defiende una “laicidad colaborativa”, lo que significa que el modelo brasileño debería formarse en una relación “entre el Estado y la pluralidad de confesiones religiosas, en cuanto están orientados por y para el bien común.” Véase: <https://www.editorajc.com.br/a-primeira-das-liberdades-a-liberdade-religiosa-e-sua-efetividade-na-laicidade-colaborativa-brasileira/>, consultado el 25/08/2022.

221 La Iglesia Asamblea de Dios, Victoria en Cristo, bajo el comando de Silas Malafaia, considerado uno de los principales representantes de los “evangélicos conservadores” (Campos et al, 2015), defiende que los “creyentes son ciudadanos”, y por ello pueden expresarse libremente. Esa libertad es entendida como el derecho de munir de valores religiosos la actuación política en defensa de dichos valores.

222 Sobre la distinción entre las categorías ‘ataques’ y ‘atentados’, véase Almeida (2019).

la libertad religiosa abre espacio para la diseminación de una política que posibilita la legitimación de la destrucción, de modo totalmente contradictorio a la idea de libertad, que otorgó una garantía de existencia de los segmentos protestantes en el campo religioso, en ocasión de su emergencia.

Tomaré aquí como ejemplo dos situaciones, casos que llegaron al sistema judicial, cuyas decisiones son distintas, aunque complementarias para la comprensión de cómo es considerada la dimensión religiosa cuando se trata de situaciones de discriminación dirigidas a los *terreiros*.

En 2014, el juez titular de la 17ª Tribunal Federal de Río de Janeiro había denegado el pedido del Ministerio Público Fiscal (MPF), a partir de la denuncia de la Asociación Nacional de Medios Afro (ANMA) contra la empresa Google Brasil Internet Ltda., para que retirasen videos subidos por la Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD) en su canal de YouTube, con “mensajes de intolerancia contra religiones afrobrasileñas”. Al negar el pedido, el juez usó como argumentos el derecho a la libertad de expresión, y el no reconocimiento de las tradiciones afro como religiones.

La decisión del juez de no clasificar las tradiciones afro como religiones fue interpretada por los afroreligiosos como un “ataque político”, porque al no reconocerlos como religión, la autoridad judicial estaba también negándoles el acceso a un conjunto de políticas públicas, producidas por el Estado, que han consagrado la “tradicionalidad” como parte de la formación de la cultura brasileña. Representaba, por lo tanto, la negación de “derechos afrodescendientes”, conquistados a partir de las luchas de los movimientos negros contra los mitos de la “democracia racial” y de la “pasividad del negro” (Moura, 1972; Nascimento, 1978; González, 1984).

En 2017, la defensa del pastor Tupirani da Hora Lores a las denuncias de sus publicaciones en su blog y videos, por pregonar la *intolerancia* contra diversos grupos religiosos —y celebrar la destrucción del templo de Umbanda Centro Espírita Cruz de Oxalá— argumentaba que los posteos del pastor debían ser protegidos por el derecho a la *libertad de religión*. La resolución del Superior Tribunal de Justicia (STJ) rechazó el recurso de la defensa de Tupirani da Hora Lores, argumentando que el derecho a la libertad de expresión religiosa no se extendía al ataque a otras religiones. La defensa recurrió al Supremo Tribunal Federal (STF), que reiteró la interpretación del STJ sobre los límites de la *libertad religiosa*, destacando que los posteos del blog del pastor representaban

una “amenaza a la paz social” en Brasil, porque incitaban al *odio religioso*; así, si la *libertad religiosa* fuese utilizada para permitir tales publicaciones, Brasil enfrentaría una guerra entre religiones.²²³ La decisión del STF afirmó que la incitación al “odio público” no está protegida ni amparada por la cláusula constitucional que asegura la libertad de expresión.

El análisis de ambas resoluciones ha sido destacada por los afroreligiosos, como una reacción de las supremas cortes a las agresiones a los *terreiros*, replanteando la idea de *libertad religiosa* como un principio jurídico fundamental que regula las relaciones entre el Estado y la iglesia, y no corresponde al “todo liberado” que un sentido común procura argumentar.

El reconocimiento de dicho límite no permite una comprensión más optimista de la administración de los conflictos entre grupos religiosos, ya que la versión consagrada por el STF queda fuera de la vida cotidiana. Lo que se ve es la presencia reiterada de ataques y agresiones a las matrices africanas. Tal controversia no se trata de un mero disenso, o de un modo particular de proselitismo, sino de una forma de negación del racismo. Los argumentos contrarios a la libertad “absoluta” se asocian a narrativas que valorizan un escenario idílico de paz social, de diálogo religioso —inexistente—, ejemplificado por el sincretismo, que continúa complementando la mítica narrativa de la democracia racial.

En ese contexto, la emergencia de la categoría *racismo religioso* precisa comprenderse como un contrapunto político a la *intolerancia religiosa*, que no ha sido un término considerado adecuado por parte de la militancia afro porque estaría asociado a una concepción liberal, de fundamento cristiano, que camuflaría todavía más el ya “invisibilizado” racismo a la brasileña (Cardoso de Oliveira 2004)²²⁴. Esta invisibilidad es entendida como una táctica del racismo estructural (Almeida, 2018) de

223 Al respecto, véase: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/552716626/2a-turma-nega-recurso-de-pastor-condenado-por-discriminacao-religiosa>, consultado el 11/07/2021.

224 Merece destacarse la expansión de acciones de *advocacy* dirigidas al racismo, en especial, el caso del Recurso Extraordinario 494601 al Supremo Tribunal Federal (STF), en el que se discutía la validez de la Ley estadual 12.131/2004 (Rio Grande do Sul - RS), sobre que el sacrificio de animales en ritos religiosos es constitucional. Incluso sin ser citado expresamente por las/os ministras/os del STF el término racismo, la resolución se consideró histórica, al considerar la violencia contra las matrices africanas como una de las facetas del racismo estructural (Hoshino & Bueno, 2019).

negar la existencia de discriminaciones; aun cuando hay una infinidad de denuncias, e incluso una legislación e instituciones en funcionamiento, casi nada se hace por interrumpir las violaciones, o transformar las relaciones.

Al analizar los casos ocurridos en Bahía, Ordep Serra fue uno de los principales defensores de la idea de que la intolerancia religiosa sería un “caballo de batalla del racismo”²²⁵. Ha servido para dar visibilidad, en los medios masivos de comunicación, a la articulación de iglesias neopentecostales con políticos y agentes públicos en el Congreso Nacional, para lo que él denomina “guerra de religiones”, direccionada a los templos de culto afrobrasileño y a la gente de santo, en los barrios pobres de Salvador; pero no convendría para explicar cómo funciona una de las manifestaciones de racismo estructural.

Wanderson Flor do Nascimento (2016; 2017) ha destacado la “insuficiencia” del término *intolerancia religiosa* porque no daría cuenta de la “violencia” dirigida a territorios y personas, resaltando que es valorar el carácter de resistencia de la “gente de santo”, así como sería preciso comprender que al “combatir” una religión se impacta en el proceso de constitución identitaria de alguien; en este caso, las “religiones” constituidas por personas negras (prietas y pardas) y formadas por elementos africanos e indígenas, al ser atacadas revelan un cara oculta del racismo en la sociedad brasileña.

La categoría *racismo religioso* surgió por primera vez durante los debates para el Plan Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales de Matriz Africana, en 2013, inspirada en las discusiones de los movimientos negros estadounidenses del racismo institucional, para explicar cómo el racismo ha sido un fundamento estructurador de las relaciones sociales, a partir de una “forma sistemática de discriminación que tiene como fundamento a la raza, y que se manifiesta por medio de prácticas conscientes o inconscientes que culminan en desventajas o privilegios, dependiendo del grupo racial al que se pertenece” (Almeida, 2018:25). Su disseminación está relacionada al combate a la existencia de una red nacional de movilización de los *terreiros* en defensa de su libertad de culto, que actúan para discutir con los religiosos, “gestores” y “operadores”, la formulación de políticas públicas.

225 Declaración de Ordep Serra en el documental “Intolerância Religiosa – A ameaça à paz”, de 2004, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=AabbtL3Wl00>, consultado el 21/07/2020.

Esta transformación clasificatoria (intolerancia - racismo) revela procesos de aprendizaje de una gramática cívica que fundamenta la búsqueda de derechos, cuya principal distinción está en la inclusión de la dimensión religiosa como una variable importante, en contraposición a los abordajes marxistas que, durante años, han influenciado a los movimientos negros, que deslegitimaban el tema de la religión como parte del debate público, así como deslegitimaban las cuestiones de género (Domingues, 2007).

Puede destacarse también la importancia del debate sobre las teorías de reconocimiento, analizadas por Thula Pires (2013), y sus impactos en la delimitación de nuevas demandas en la lucha por el reconocimiento de derechos de los negros en Brasil, en lo que se refiere a los modos de representación de las corporalidades, la impugnación de prácticas sociales, políticas públicas y omisiones que niegan la condición de sujetos plenos de derecho, y las acciones que favorezcan la concreción de pretensiones jurídicas facilitantes de una lucha antirracista, que “presupone un cambio significativo no sólo en el referencial simbólico que rige las relaciones sociales, sino también en la actuación de los agentes públicos e instituciones frente a la cuestión” (Pires, 2013: 300).

Dicho escenario resultó en una reconfiguración de la movilización colectiva involucrando a los afroreligiosos que se ocuparon de la defensa de sus derechos civiles a nivel nacional, en situaciones que derivaron en otra controversia, esta vez, relacionada a los movimientos negros, hasta entonces los principales actores políticos en la construcción de una agenda contra la discriminación (Almeida, 2015; 2019). La participación de afroreligiosos en la construcción de políticas públicas rompe con un abordaje polarizado de la laicidad, al asumir que en Brasil el espacio público fue siempre religioso, pero exclusivamente dominado por la tradición cristiana.

La polarización entre las categorías *intolerancia religiosa* y *racismo religioso* es, por lo tanto, parte de la movilización política, y reveladora de tensiones inherentes al proceso de explicitación de conflictos en la esfera pública, que se da por una fuerte militancia en el campo judicial, para poner en evidencia que los grupos más victimizados son los no cristianos, principalmente los de matrices afro. La estrategia utilizada es la de la criminalización del racismo como parte de la lucha política de reconocimiento, que se muestra como una acción compleja, según Pires

(2013), por cuenta de sus efectos simbólicos y sociales. La autora resalta que la criminología crítica ha discutido que la criminalización del racismo, como una política pública de reconocimiento, ha sido ineficaz en el combate a la discriminación, ya que las víctimas perderían la mayor parte de las causas. Pero destaca que dichas acciones han contribuido a la denuncia del mito de la democracia racial como uno de los factores estructurales del racismo en Brasil, lo que sería una de las dimensiones de la lucha antirracista, en lo que refiere a un cambio en el referencial simbólico que rige las relaciones sociales. Cabe preguntarse si la creación de instituciones dedicadas a la atención de denuncias y criminalización del racismo y de la intolerancia, como elementos reveladores del odio social, representa un cambio de los agentes en el modo de enfrentar el tema. Al fin de cuentas, el Derecho sigue siendo el instrumento de control social que discrimina cuando pretende proteger naturalizando y reproduciendo la desigualdad jurídica, para evitar que los derechos civiles se institucionalicen en la práctica.

Como dice Kant de Lima (2012), los modos por los que el sistema policial /judicial selecciona/rechaza los conflictos que deberían incluirse en la prestación jurisdiccional hace que éstos se vuelvan técnicamente inexistentes. Tal es así que aun habiendo denuncias de casos de racismo religioso en los medios y redes sociales no se encuentran los registros en las comisarías policiales. El esfuerzo de crear las comisarías especializadas sigue siendo una bandera de los afroreligiosos, en busca de nombrar lo que se finge que no existe. El desafío que todavía persiste está en la traducción que los operadores hacen del hecho, al registrar el “caso policial”. El asimilacionismo característico de la política de la democracia racial sigue su firme propósito de “lubricar las relaciones sociales (Nascimento, 1997a:94), lo que hace que las instituciones persistan en sus posiciones dominantes, creando dificultades para que las víctimas señalen a sus agresores.

Las Comisarías Especializadas, “¿es el racismo que llama?”

La primera Comisaría Especializada dedicada al registro de delitos raciales fue creada en Río de Janeiro por el gobernador Leonel Brizola (PDT)²²⁶ en 1994, pero el organismo fue abolido en 1998, durante la

226 El PDT tenía, como uno de sus compromisos programáticos prioritarios, la premisa de que la población negra era parte fundamental de la lucha por la democracia, la justicia social y la verdadera unidad nacional.

gestión de Marcello Alencar (PSDB), y fue rehabilitado recién en 2018. Los argumentos para su implantación, presentados en el Oficio 201 (11/08/1993) de la Secretaría Extraordinaria de Defensa y Promoción de las Poblaciones Negras, destacaban el crecimiento de las denuncias de racismo y otras discriminaciones en los medios de comunicación; el cambio en la clasificación del racismo (delito menor a delito no sujeto a fianza); el desconocimiento de la legislación por parte de la policía civil y militar. La comisaría se presentaba como una “medida de carácter compensatorio, correctivo y paradigmático (...) para transformar la legislación de letra muerta a un mecanismo eficaz de reeducación de una sociedad” (Nascimento, 1997b: 185).

La preocupación por una política de seguridad no se refería sólo a la preocupación por la atención de las policías civil y militar a los casos de racismo, sino a producir una política de respeto a los derechos humanos. En el primer mandato de Brizola se creó el Consejo de Justicia, Seguridad Pública y Derechos Humanos, en 1983, coordinado por el propio gobernador. Su política produjo un fuerte debate sobre la violencia policial, la necesidad de una política de educación (los CIEPs — Centros Integrados de Educación Pública), los proyectos sociales y la urbanización de favelas, destacándose el nombramiento del comando negro para la Policía Militar (PM), entonces con estatus de secretaría, liderada por Carlos Magno Nazareth Cerqueira y Jorge da Silva. Se creó en este período el Plan Director de la Policía Militar de Río de Janeiro (PMERJ), que buscó romper con la lógica del “combate al enemigo” y el estereotipo del negro como “sospechoso tipo”; se buscaba también afirmar que la PM era una “organización de prestación de servicios públicos”. Lamentablemente, internamente, la orientación de no tratar a los habitantes de las favelas como delincuentes fue traducida como “prohibición de trabajar”, una versión que la gran prensa acató y diseminó.

El gobernador sancionó, el 14 de marzo de 1994, la Ley N° 2.235, que disponía sobre la obligatoriedad del registro de los casos de racismo por parte de las comisarías policiales, cuyo proyecto fue autoría del entonces diputado Marcelo Dias (PT)²²⁷. Esta acción formó parte de un conjunto de políticas adoptadas por el gobernador, que también había creado, en

227 Actualmente, Marcelo Dias es dirigente nacional del Movimiento Negro Unificado (MNU) y miembro del Frente de Juristas Negros y Negras (FJUNN).

1991, el primer órgano ejecutivo estadual de políticas públicas para la cuestión racial²²⁸, la Secretaría Extraordinaria de Defensa y Promoción de la Poblaciones Negras (SEDEPRON), posteriormente denominada Secretaría Extraordinaria de Defensa y Promoción de las Poblaciones Afrobrasileñas (SEAFRO); y nombrado a Abdias Nascimento como titular de la dependencia.

Cabe resaltar que la desaparición de la comisaría especializada no es un hecho que los interlocutores narren con frecuencia. Tal vez algunos ni sepan que existió en Río, pero el resurgimiento de los casos de *intolerancia religiosa* trae nuevamente a la discusión la criminalización del racismo como una demanda política. Así, los movimientos sociales (de afroreligiosos y negros) han dado mucha importancia a la idea de creación de comisarías especializadas para abordar las formas de discriminación racial e intolerancia religiosa. Dicha demanda fue reforzada por las “Recomendaciones”²²⁹ del Ministerio Público Estadual respecto de la “creación” de las comisarías para el Distrito Federal y Río de Janeiro. Los argumentos presentados son “datos estadísticos” de diversas fuentes, que informarían un “crecimiento” del problema; la existencia de legislación previendo la creación de nuevos órganos dirigidos a la promoción de seguridad y justicia, para recibir y remitir denuncias por prejuicio y discriminación. Hay quienes hablan sobre la posibilidad de que una comisaría así contribuya a la represión de los delitos, lo que derivaría en un “trabajo preventivo; es decir, la idea de “especialización” de la comisaría²³⁰ —y consecuentemente de sus funcionarios— posibilitaría una atención diferenciada a las víctimas.

228 El gobierno de André Franco Montoro (PMDB) en São Paulo (1983-1987), creó el Consejo de Participación y Desarrollo de la Comunidad Negra, liderado por Hélio Santos (Santos, 2001).

229 Se trata de documentos emitidos, dirigidos a organismos públicos, para que se cumplan dispositivos legales/constitucionales, con el objetivo de orientar sobre la necesidad de observar las normas, sugerir la adopción de medidas para resolver cuestiones por parte del referido organismo/institución, y evitar que sea demandado/a judicialmente.

230 Nascimento (2010) analiza las prácticas (in)formales de investigación y transmisión del conocimiento en las Comisarías Especializadas. La autora demuestra cómo, en la práctica, no existe una formación especializada en ACADEPOL, cuya enseñanza es generalista y no se corresponde con las realidades laborales de las comisarías especializadas.

En el caso de Río de Janeiro, es preciso prestar atención a otra motivación para la creación de esta comisaría, que está asociada a la expansión de los dominios armados (Miranda & Muniz, 2018) en la consolidación de mercados ilegales, de drogas, armas y otras actividades ilícitas, en lo que los proyectos expansionistas de iglesias de perfil evangélico-pentecostal se orientan por una doble estrategia de crecimiento. Por un lado, el foco puesto en la conversión de delincuentes, especialmente, de los traficantes, en las favelas y/o en las cárceles, hace surgir un nuevo actor, que se autoidentifica como “traficante evangélico” / “traficreyente”²³¹, que adopta una postura beligerante contra los *terreiros*, por medio de violentos ataques y tácticas de difusión del miedo, a través de la filmación y reproducción en redes sociales de sus acciones, lo que trae como consecuencia el cierre de otros *terreiros* del entorno. Por otro lado, las iglesias actuarían en el “lavado de dinero” de las actividades criminales, de acuerdo a informaciones de la Policía Federal y del Ministerio Público Federal. Un indicio de que los territorios están ocupados por estos grupos son los graffitis con símbolos religiosos (cristianos y alusivos a Israel), pasajes bíblicos o frases que definen quién domina la región (“Jesús es el dueño del lugar”, y luego la firma de las facciones).

Entonces, el reclamo de criminalización del racismo necesita pensarse como parte del enfrentamiento a jerarquías morales establecidas, para confrontar desde adentro las estrategias del poder policial. Es preciso realizar etnografías en esos ambientes, para que se pueda analizar cómo impactan en las relaciones de sociabilidad, en los modos de lidiar y de apropiarse de la temática racial a través de una particular lectura de la legislación brasileña, que se opone a la interpretación que los movimientos han presentado sobre los llamados “crímenes de odio”, lo que abordaremos más adelante. Por el momento, creo necesario señalar el escenario de institucionalización de dichos equipamientos públicos en el país (Cuadro 1).

231 La periodista Cecília Oliveira también se refiere a la existencia de los “milicreyentes”. El comentario fue hecho en Twitter, 17/07/2019, en referencia a un informe que relataba contactos entre el jefe de la milicia de Muzema (una *favela* no oficial en la Zona Oeste carioca) y el hijo del prefecto de Río de Janeiro, Marcelo Crivella, con el objetivo de evitar el derribo de inmuebles irregulares, una de las fuentes de financiación de las milicias. Véase: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/miliciano-cita-conversa-com-filho-de-crivella-e-tentativas-de-contato-com-prefeito.shtml>, consultado el 17/07/2019.

Cuadro 1. Relevamiento de comisarías especializadas para tratar sobre discriminaciones e intolerancia (por fecha de inauguración)

ESTADO	COMISARÍA	LEGISLACIÓN	CREACIÓN/ FUNCIONAMIENTO
Río de Janeiro	Comisaría Especializada sobre la Discriminación Racial (DDR) ²³²	Decreto nº 19.585 del 26/01/1994	1994 (extinta en 1998)
Piauí	Comisaría de Defensa y Protección de Derechos Humanos y Represión de Conductas Discriminatorias	Ley Complem. nº 51 del 23/08/2005	Entró en funcionamiento en 2006
São Paulo	Comisaría de Crímenes Raciales y Delitos de Intolerancia (Decradi)	Decreto nº 50.594/2006	Entró en funcionamiento en 2006
Río de Janeiro	Comisaría de Combate a Delitos Raciales y de Intolerancia (Decradi)	Ley nº 5931, del 25 de marzo de 2011	Inaugurada el 13 de diciembre de 2018.
Pará	Comisaría de Combate a Delitos Discriminatorios y Homofóbicos (DCCDH)	*	Entró en funcionamiento el 19/11/2011

232 La creación de la comisaría especializada está citada en Nascimento (1997: 183); Sento-Sé (1999: 289); y Pires (2013: 48).

ESTADO	COMISARÍA	LEGISLACIÓN	CREACIÓN/ FUNCIONAMIENTO
Paraíba	Comisaría Especializada en Represión de Delitos Homofóbicos, Étnico-Raciales y Delitos de Intolerancia Religiosa (DECHRADI)	Proyecto de Ley 1.952/2014 del diputado estadual Toinho do Sopão (PEN), Fue instituida por Decreto nº 37.824 20/11/2017	Entró en funcionamiento en 2018
Distrito Federal	Comisaría Especial de Represión de Delitos por Discriminación Racial, Religiosa o por Orientación Sexual, o contra Ancianos o Personas con Deficiencia	Proyecto de Ley nº 806/2015 - Diputado distrital Lira (PHS) (Comisaría Especializada de Represión al Racismo)	Entró en funcionamiento en 2016
Paraná	Comisaría de Delitos de Racismo, Intolerancia Religiosa, Homofobia, Xenofobia y Afines	Decreto nº 5.241/2016	Entró en funcionamiento en 2017
Mato Grosso do Sul	Comisaría Especializada en Delitos de Racismo, Discriminación Racial e Intolerancia Religiosa	*	Protocolo de intención firmado por la Vicegovernadora del Estado de Mato Grosso do Sul, Rose Modesto, en marzo de 2017

ESTADO	COMISARÍA	LEGISLACIÓN	CREACIÓN/ FUNCIONAMIENTO
Río Grande do Sul	Comisaría de Combate a la Intolerancia y Prejuicio Racial	Proyecto de Ley n° 182/2017, diputado estadual Enio Bacci (PDT)	Inaugurada en diciembre de 2020
Maranhão	Comisaría de Delitos Raciales, Delitos de Intolerancia Conflictos Agrarios	*	Entró en funcionamiento el 27/09/2018
Sergipe	Comisaría de Atención de Delitos Homofóbicos, Racismo e Intolerancia Religiosa (Dachri) ²³³	*	Entró en funcionamiento en 2018
Minas Gerais	Comisaría Especializada en Represión de Delitos de Racismo, Xenofobia, LGBTfobia e Intolerancias Correlativas – DECRIN	Resolución n° 8.004, del 14/3/2018 (Policía Civil del Estado de Minas Gerais - PCMG)	Entró en funcionamiento en 2018
Roraima	Comisaría de Delitos Raciais y de Intolerância (Decradi)	Ley n° 034/2018	A la espera de sanción del Poder Ejecutivo
Mato Grosso	Comisaría de Delitos Raciais y de Intolerância	Proyecto de Ley n° 1.222/2019	Hasta 2021 no había sido implantada

²³³ El Departamento de Atención a Grupos Vulnerables (CAGV) de la Policía Civil de Sergipe fue creado como comisaría especializada en septiembre de 2004; antes de la creación de la DACHRI, actuaba también en la recepción de casos de discriminación religiosa y racismo.

ESTADO	COMISARÍA	LEGISLACIÓN	CREACIÓN/ FUNCIONAMIENTO
Pernambuco	Comisaría contra Delitos de Intolerancia	Proyecto de Ley nº 1.000/2020	Recreada en 2020, porque según la Diputada Comisaria Gleide Ângelo (PSB) había existido un error en la modificación de la ley que reglamentó la estructura administrativa de la Policía Civil, en 2013, que eliminó la atribución específica de investigación de delitos de intolerancia, en el ámbito de acción formal de la comisaría.
Ceará	Comisaría Especializada de Combate a la Intolerancia Religiosa	Proyecto de Ley nº 96/2020 del diputado Renato Roseno (Psol)	Aguarda votación del plenario de la Asamblea Legislativa de Ceará (Alece)
Alagoas	Comisaría Especial de Delitos contra Personas Vulnerables Yalorixá Tia Marcelina	Ley nº 8.364, del 22 de diciembre de 2020	Inaugurada el 24/08/2022
Goiás	Grupo Especializado de Atención a Víctimas de Delitos de Intolerancia (Geacri)	Resolución 323/2021	Inaugurada el 16/08/2021

ESTADO	COMISARÍA	LEGISLACIÓN	CREACIÓN/ FUNCIONAMIENTO
Bahia	Coordinación Especializada de Represión de Delitos de Intolerancia y Discriminación	Decreto nº 21.198 del 28 de febrero de 2022.	Inaugurada el 21/03/2022 (pero en trabajo de campo en feb. 2023 se detectó que no funciona en el lugar anunciado)
Santa Catarina	Comisaría de Represión del Racismo y Delitos de Intolerancia (DRRDI)	Decreto nº 1.820, del 24 de marzo de 2022	Entró en funcionamiento en 2022.
Río Grande do Norte	Comisaría Especializada en el Enfrentamiento de Delitos Raciales, Intolerancia y Discriminación (DCRID)	Ley Complementaria nº 721, del 02 de agosto de 2022.	Hasta el momento no ha sido implementada.

* Informaciones no localizadas en la investigación realizada en Internet, (actualizada el 15/05/2023).

El estado de Amazonas²³⁴ tiene una comisaría especial que atiende los casos de racismo e intolerancia, pero incluye otros tipos de violaciones. En Amapá se creó un sistema especializado de atención para casos de racismo y homofobia, en 2016. Lo mismo ocurrió en Rondonia, donde se creó un Núcleo Especializado en Delitos Raciales y Discriminación Religiosa, en 2017; y en Espírito Santo, en 2019. En Alagoas, el debate sobre la creación de una comisaría se dio hacia finales de 2022²³⁵, al igual

234 La Comisaría Especializada en Orden Público y Social (DEOPS) fue creada en 2019.

235 El 16 de julio de 2021, el profesor de la Uneal, Clébio Correia, relató, en su página personal de Facebook la realización de una reunión “histórica” con el Comisario General de la Policía Civil, el Tribunal de Justicia, el CONEPIR, el FRETAB e afroreligiosos, para discutir sobre la implementación de la Comisaría Tia Marcelina, “que se ocupará de delitos contra vulnerables, entre ellos, aquellos que se cometan contra las religiones de matriz africana”.

que en Bahia²³⁶ y en Rio Grande do Norte.²³⁷ En Acre, se afirma que no hay casos que justifiquen su creación. No ha sido posible localizar información sobre la implantación de una comisaría especializada en los estados de Mato Grosso do Sul y Tocantins.

Muchos textos presentan la comisaría de São Paulo como “la primera comisaría especializada” creada en Brasil, vinculada a la División de Protección de Personas, del Departamento de Homicidios y de Protección de Personas — DHPP. El relevamiento realizado durante la investigación demuestra que no fue la primera en crearse, ya que Río de Janeiro y Piauí habían instituido comisarías especializadas con anterioridad; la de São Paulo, no obstante, es ciertamente una de las más antiguas en acción, y que no ha interrumpido su trabajo.

Si analizamos los nombres de las comisarías, se hace evidente que hay una asociación entre los delitos de racismo y de intolerancia, lo que probablemente se relaciona con los atentados que ha sufrido la gente de santo. Aun habiendo otros delitos asociados, dependiendo del estado, se nota una referencia común a la idea de “crímenes de odio”, que aunque no formen parte de los documentos legales de creación de las referidas comisarías, están presentes en los alegatos de los movimientos sociales (Bokany, 2013; Rodrigues, 2018).

El trabajo de campo que realicé en la comisaría del Distrito Federal, así como el acompañamiento del debate sobre la recreación de la comisaría en Río de Janeiro, no serán descriptos aquí. Procuraré, apenas, indicar cómo ha sido utilizada la idea de “crímenes de odio” para justificar la creación de comisarías especializadas. Quedará para otra oportunidad el análisis de las prácticas de atención de los casos.

La criminalización del racismo en Brasil y la importación de la clasificación “crímenes de odio”

La expresión “crimen de odio” no forma parte de la legislación brasileña vigente, aunque esté cada vez más presente en las narrativas de los movimientos

236 Véase: <https://www.cms.ba.gov.br/noticias/13-10-2020-ireuda-silva-sugere-delegacia-especializada-contra-crimes-raciais>, consultado el 26/07/2021.

237 Véase <https://portaldorn.com/deputada-quer-criacao-de-delegacia-especializada-em-crimes-de-racismo/>, consultado el 26/07/2021.

sociales y de los agentes públicos. Surgió en los años 1980, en Estados Unidos, como consecuencia de los movimientos de derechos civiles, en las décadas de 1960 y 1970 (Civil Rights Act, 1968), para designar los delitos cometidos contra una persona, propiedad o sociedad, motivados en todo o en parte, por el prejuicio del agresor contra una raza, religión, deficiencia, orientación sexual o etnia/nacionalidad (Jenness & Broad, 1997).²³⁸ Desde entonces, el gobierno federal y los gobiernos de los estados²³⁹ han aprobado legislaciones que tratan de alguna manera los crímenes de odio (Shively, 2005).

A pesar de las diferenciaciones, es posible identificar que hay un patrón general no se refiere a la definición de que se trata de “protección de grupos” cuyas características los convierten en blancos de crímenes de odio (raza, religión, orientación sexual); el propósito de la legislación refiere a penalidades criminales y recursos civiles; el conjunto de delitos abarcados; la existencia de informes sobre los delitos de odio; y qué tipo de entrenamiento se ofrece a los profesionales para operar en ese campo.

Mason (2005) y Almeida (2013), al referirse al crimen de odio en Europa, afirman que el término ha sido empleado como un paraguas para caracterizar las formas de discriminación que explicitan un estatus de “minoría” de la víctima, basándose en la raza, etnia, sexualidad, color, religión y, en menor medida, deficiencia y género.

La clasificación de “crimen de odio” tendría la ventaja de destacar las probables conexiones entre las variadas formas de prejuicio, a fin de caracterizar que el acto de violencia o amenaza —que se expresa en una acción contra una persona— tiene el objeto de alcanzar a todo el grupo encuadrado en similares características. En tal sentido, la víctima es

238 En el caso de la Unión Europea (EU), la Carta de Derechos Fundamentales prohíbe la discriminación, obligando a los 27 Estados Miembros a combatir delitos motivados en el racismo, la xenofobia, la intolerancia religiosa, o a la deficiencia, orientación sexual o identidad de género de una persona. No obstante existen diferentes modos de registrar y clasificar dichas violaciones. El término “crimen de odio” ha sido utilizado en los informes de la UE con el objetivo de producir un análisis comparativo del cuadro jurídico vigente. Cabe resaltar que el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre (TEDH) ha reclamado a los países para que indiquen claramente la motivación relativa a los delitos racistas o por la creencia religiosa de la víctima; no hacer esa indicación constituye una violación del artículo 14° de la Convención Europea de los Derechos del Hombre (CEDH).

239 Según el National Institute of Justice, Wyoming es el único estado que hasta 2015 no poseía legislación contra crímenes de odio. Véase <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/244260.pdf>, consultado el 24/10/2020.

blanco de una ofensa que no la implica exclusivamente, porque atenta contra la dignidad humana y perjudica las relaciones sociales.

La Constitución Federal de 1988 (Capítulo I, artículo 5º, § XLII) fue el primer documento legal que afirmó al racismo como un delito de naturaleza grave, no sujeto a fianza e imprescriptible, lo que ha significado la posibilidad de criminalizar el racismo, formalizada posteriormente con legislación específica (Ley nº 7.716/89 —Ley Caó—; Ley nº 8.801/90; Ley nº 9.495/97 —Lei Paim), que produjo una nueva concepción de los delitos de prejuicio y discriminación en Brasil, relacionados al color, etnia religión y/o procedencia nacional.²⁴⁰ Hasta entonces, los actos de discriminación racial eran tratados, en Brasil, como contravenciones penales, es decir, una infracción penal más leve, cuyas penas son, por tanto, menos graves.

El texto aprobado sobre la criminalización del prejuicio racial no fue propuesto en el Anteproyecto elaborado por la Subcomisión de Negros, Poblaciones Indígenas, Personas Deficientes y Minorías. En una entrevista, en 2012, el diputado Carlos Alberto Oliveira²⁴¹ afirmó que había dificultades para efectuar un ciclo de transformación de las cosas en términos de derechos, y señaló a la intolerancia religiosa, y a la discriminación racial, como los principales obstáculos a la democracia en Brasil.

La movilización de negras y negros en el movimiento organizado brasileño, en los años 1970-1980, vinculaba la pauta de la lucha contra el racismo a la lucha por la democracia, destacando la denuncia del “mito de la democracia racial”²⁴² y la insuficiencia del discurso de igualdad ante la ley, vigente desde la Constitución Federal de 1934. En ese contexto, los parlamentarios negros electos contribuyeron en la construcción de la Constitución Federal de 1988, entre los que se destacan Carlos Alberto Oliveira, Caó (PDT - Río de Janeiro), Benedita da Silva (PT - Río de

240 La Convención 169/1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), instrumento jurídico importante para los afrodescendientes en la defensa de sus derechos colectivos al territorio, recién fue ratificada por Brasil en 2003 (Decreto Legislativo nº 143).

241 Parte de la entrevista aparece en el video Conflictos de la Fe, véase https://www.youtube.com/watch?v=rkFbc3TwCuk&ab_channel=DomCine, consultado el 23/07/2021.

242 La denuncia del “mito de la democracia racial” fue realizada por Florestan Fernandes (1965).

Janeiro), Edmilson Valentim (PCdoB - Río de Janeiro), y Paulo Paim (PT - Rio Grande do Sul), como representantes²⁴³ fundamentales en la construcción de alianzas políticas para defender las demandas históricas de derechos de la población negra, que se tradujeron en políticas públicas en las siguientes décadas, en particular, el reconocimiento del derecho de las comunidades negras descendientes de *quilombos*, el título la de propiedad definitiva de sus tierras y la introducción de una agenda de medidas compensatorias tendientes a la implementación del principio constitucional de isonomía para las víctimas de discriminación comprobada.

Es necesaria esta digresión para indicar que el debate en torno del prejuicio/discriminación racial estuvo marcado por una fuerte resistencia a la introducción de las discusiones en la “Subcomisión de Negros, Poblaciones Indígenas, Personas Discapacitadas y Minorías”; y la aprobación de la criminalización de la discriminación ocurrió sólo gracias a las articulaciones realizadas por Caó en la Comisión de Sistematización, en vista de que la propuesta casi fue rechazada por haberse considerado una amenaza a la libertad de expresión.

Jean Muteba Rahier (2019) llama “ley étnico-racial” a los instrumentos jurídicos, surgidos en el contexto latinoamericano posterior a los años 1980, dirigidos a afrodescendientes e indígenas, en reacción al “dominio de la supremacía blanca”, que abarca los “instrumentos jurídicos multiculturales” que delimitan el derecho de ser “pluriversalmente” o “descolonialmente” diferente, reconociendo y definiendo derechos colectivos basados en la identidad; y a aquellos que se refieren a la idea

243 Gomes y Rodrigues (2018: 934) hablan de la imposibilidad de identificar a todas las entidades del movimiento negro que participaron de la “Subcomisión de Negros, Poblaciones Indígenas, Personas Discapacitadas y Minorías”, que integraba la Comisión Temática “Del Orden Social”; pero sí indican a los que hicieron uso de su derecho a la palabra durante las discusiones: “Lélia Gonzáles, Helena Teodoro y Maria da Graça dos Santos, del Movimento Negro Unificado (MNU); Murilo Ferreira, de la Fundación Afro-brasileña de Recife; Lúgia Garcia Melo, del Centro de Estudios Afrobrasileños; Orlando Costa, del Instituto Nacional Afro-brasileño (INABRA); Januário Garcia, Mauro Pare, Profesor Lauro Lima, Profesor Paulo Roberto Moura, Natalino Cavalcanti de Melo y Raimundo Gonçalves dos Santos, del Núcleo Cultural de Girocan de Bahia; Lino de Almeida, del Consejo de Entidades Negras de Bahia; Marcília Campos Domingos, del Centro de Estudos Afro-Brasileños (CEAB); B. de Paiva, del Teatro Experimental del Negro (TEN); Hugo Ferreira y Ricardo Dias, del Consejo de la Comunidad Negra de São Paulo; y João do Pulo Carlos de Oliveira, Joel Rufino y Gilberto Gil”.

de “igualdad racial” o “antidiscriminación”, que criminalizan “crímenes de odio” y discriminación, para garantizar la protección de los derechos de los afrodescendientes y remediar los errores. Para este autor, dicha distinción es particularmente importante en Brasil cuando se consideran los debates sobre las estrategias políticas utilizadas por los movimientos sociales negros y las políticas que se desarrollaron a partir de esa legislación.²⁴⁴

El análisis comparativo de casos jurídicos, propuesto por Rahier (2019), tiene el objetivo de revelar tendencias y contrastes, y los modos por los cuales los actores sociopolíticos (entidades de la sociedad civil, corporaciones nacionales y transnacionales, agencias estatales y burocracias del sistema de justicia, políticos, militares, etc.) se posicionan —dentro y fuera de los tribunales— para facilitar u obstaculizar la aplicación de instrumentos jurídicos étnico-raciales específicos. Rahier destaca que el universo de procesos judiciales es pequeño, y explica que los casos llevados a los tribunales son sistemáticamente rechazados porque hay una discordancia en cuanto a la propia naturaleza del contenido de dichos instrumentos —como la existencia del racismo, utilizándose el caso del racismo en Estados Unidos, procurando producir una narrativa según la cual en América Latina el mestizaje no habría producido racismo. Se reafirman así narrativas ideológicas de identidad nacional que celebran el mestizaje como un elemento de integración nacional, con la firme intención de seguir defendiendo el “mito de la democracia racial”, pero ahora en un plano transnacional de defensa de los proyectos coloniales. Otra razón de los pocos juicios sería la dificultad de acceso a la justicia de los afrodescendientes por falta de capital, económico o social.

A pesar de la existencia de legislación antidiscriminatoria y de políticas de acción afirmativa, Rahier (2019) destaca que la práctica judicial, en toda América Latina, aún se orienta según prácticas burocráticas y sociales que funcionan para neutralizar, de forma significativa, las decisiones judiciales y administrativas antirracistas, ya que los valores y creencias coloniales continúan orientando a las élites blancas y blanco-mestizas.²⁴⁵

244 Nótese que las legislaciones presentan lógicas diferentes. Hay un conjunto de demandas políticas en la lucha por el derecho a ser diferente (derechos colectivos multiculturales), que se distingue de la lucha por el derecho de ser tratado como cualquier otra persona con equidad (ley antidiscriminación).

245 La categoría blanco-mestizo es utilizada por el autor para designar a aquellos que invisibilizan y niegan las diferencias étnico-raciales.

En la práctica, el uso de dicha legislación antidiscriminación está marcada por una “dificultad” en lidiar con los casos de discriminación y prejuicio, en lo que refiere al alcance de las agresiones —ya refieran a todo el grupo, o a una situación específica. Lo que se observa en el cotidiano de las comisarías brasileñas es un esfuerzo de clasificación para distinguir la acción individual —generalmente tipificada como “injuria racial”— de los casos que afectarían a toda la colectividad, que rara vez suelen clasificarse como “racismo”. Machado, Lima y Neris (2016) han constatado, en casos en que se alega insulto racial tramitados por tribunales de apelación brasileños entre 1998 y 2010, que los tribunales eran altamente reticentes a identificar los insultos raciales como racistas.

Otro obstáculo refiere a los modos de producción de pruebas —testimoniales o materiales— teniendo en cuenta que el racismo y la intolerancia se consideran actos “sutiles”. La “dificultad” expone la discrecionalidad de la autoridad policial para la tipificación y encuadramiento de los delitos raciales durante la redacción de los sumarios, que se relaciona directamente a la instauración de la investigación policial como primer procedimiento del proceso penal en Brasil.

Dicha investigación es la pieza más importante del proceso de incriminación, porque se vincula al sistema de justicia criminal en la construcción de una verdad “real” que, en la práctica, produce la sujeción criminal, direccionando la búsqueda de evidencias empíricas al modelo inquisitivo (Kant de Lima, 1994; 2007; Misse, 2011). Tanya Hernández (2013; 2019) afirma que los procesos sobre discriminación racial en América Latina se enfocan en la “intención”, como una característica común. Así, con este enfoque, el tratamiento legal de la discriminación otorga un alto peso a las evidencias, pero por otro lado, produce una imposibilidad de producción de pruebas, ya que es muy difícil identificar la “intención” de discriminar. En los casos que pude acompañar, la argumentación se basa en la idea del “calor del momento”, que valora la emoción de la situación y no la intención del acto.

Sin embargo, en muchos casos que involucran ataques dirigidos a las religiones afrobrasileñas, se reconfigura el tema de la “intención”. A diferencia de los casos de discriminación racial, los ofensores no cuestionan lo que dijeron debido al carácter religioso de sus acciones. Por el contrario, algunos afirman estar ejerciendo sus derechos a la libertad de expresión o de libertad religiosa. La intención es convertir al otro, apartar el mal,

salvar a los infieles, protegerse del demonio. Como consecuencia, los tribunales son convocados a opinar sobre los límites de dichas libertades, constreñidos a admitir que se trata de situaciones de discriminación, y a equilibrar las demandas de esas libertades con los daños causados por los actos infractores. La narrativa del mestizaje y de la “democracia racial” no funciona tan fácilmente para esos casos, porque los agresores, en nombre de sus proyectos de conversión, afirman que sus intenciones son, precisamente, alcanzar a la colectividad —las matrices afro.

Los afroreligiosos que defienden el activismo judicial en defensa de las religiones afrobrasileñas han destacado los problemas de la aplicación de la ley vigente, pero siguen considerando el campo judicial como un espacio de lucha política, en la medida en que involucra la construcción de objetos de adjudicación reconocibles y accionables (Greenberg, 2020), que pueden ayudar a construir una agenda para cambios concretos — las prácticas, policial y judicial. Siguen siendo conscientes de que la criminalización de las formas de prejuicio y discriminación contra la religión no “ha pegado”, y han pasado a utilizar nuevas clasificaciones —“crímenes de odio”— para accionar discursivamente un modelo internacional que prescribe que el tratamiento de los casos debe probar que la motivación era por prejuicio u odio contra víctimas pertenecientes a un grupo protegido como una “minoría social”; pero con efectos distintos, ya que siguen vigentes en las comisarías especializadas (que en este sentido no se diferencian del accionar de las demás) las prácticas institucionalizadas de descalificación de conflictos referidos a la manifestación de prejuicios y discriminación (Miranda, Corrêa & Pinto, 2017), considerados como “delitos de menor potencial ofensivo”.

Consideraciones finales

La emergencia de los términos “intolerancia religiosa” y —más recientemente— “racismo religioso” ha sido resultado de un debate político entre diferentes sujetos (religiosos, militantes, investigadores, etc.) sobre cuál sería la mejor forma de nominar, en los campos judicial-político y religioso, los casos de asesinato, destrucciones, amenazas e intimidaciones a adeptos y líderes de matriz afro.

Todavía no es posible afirmar que haya una relación directa entre la forma en que son tratados los casos de discriminación racial y religiosa en las

comisarías y el recrudecimiento de la violencia de tenor racista. Sin embargo, cuando se considera que la letalidad policial alcanza preferentemente a la juventud negra, debe considerarse la evitación institucional de reconocimiento del racismo como un conflicto estructurante de las relaciones sociales. Al individualizar los casos y recusarse a pensar la discriminación racial-religiosa como una suma de procesos individuales que afectan a la colectividad, las prácticas institucionales de las comisarías especializadas no se distinguen de las demás acciones estatales. Se reitera la postura supremacista de negar la discriminación, incluso frente a las evidencias.

Desde el punto de vista jurídico, la incorporación del término “crimen de odio” no fue efectivamente implantada por aquí. Su uso ha sido apenas político, y ha servido para demostrar cómo las instituciones siguen estando marcadas por un racismo estructural, lo que pone en tela de juicio la tesis de la “democracia racial”, que resurge en el debate político a partir de discursos de políticos conservadores y supremacistas que buscan resucitar el mito de la “democracia racial”. Tal idea se opone a la argumentación de Abdias Nascimento, para quien el mestizo era la demostración del poder colonial a través de la violación de las mujeres indígenas y negras. Antonio Sérgio Alfredo Guimarães (2001) afirma que la “democracia racial” debe pensarse como un compromiso político y social del estado republicano moderno brasileño, preponderante desde el Estado Nuevo de Vargas hasta el final de la dictadura militar, posibilitando la creación de condiciones infraestructurales de una sociedad de clases, con la pretensión de deshacer estigmas creados por la esclavitud, que no se efectivizaron. Para este autor, la “democracia racial” no resultó en un esfuerzo por combatir las desigualdades sociales entre negros y blancos, y sólo parcialmente habría representado un límite a la discriminación y al prejuicio. Apoyándose en Florestan Fernandes, Lélia Gonzalez y Abdias do Nascimento, Guimarães señala cómo el mito de la “democracia racial” se constituyó en un “modo cínico y cruel de mantenimiento de las desigualdades socioeconómicas entre blancos y negros, tapando y silenciando la permanencia del prejuicio de color y de las discriminaciones raciales” (Guimarães, 2001: 137).

Revisitar, veinte años después, los argumentos de Antonio Sérgio Alfredo Guimarães, frente a los dichos del expresidente Jair Bolsonaro²⁴⁶,

246 <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-nega-racismo-no-brasil-e-elogia-camargo-excelente> . Consultado el 24/10/2020.

del ex-vicepresidente²⁴⁷ Hamilton Mourão y del entonces presidente de la Fundación Palmares²⁴⁸, Sérgio Nascimento Camargo, o del gesto ligado al movimiento supremacista blanco de extrema derecha del asesor en asuntos internacionales de Bolsonaro, Filipe Martins²⁴⁹, nos obliga a pensar que no se trata de acciones aisladas. Son innumerables las situaciones a través de las cuales se hacen expresas narrativas que promueven ostensiblemente el racismo, como si no estuviese tipificado como un delito. Todo el tiempo desafían al sistema, porque saben que, en la práctica, la justicia no considera dichas expresiones como ofensas a la colectividad.

Basta con recordar una resolución del Superior Tribunal de Justicia (STJ) de 2012, que declaro que la tipificación de la discriminación religiosa, a partir de la Lei Caó, debía estar reservada para delitos en los que el objetivo de la ofensa fuese un grupo indeterminado de personas, o todos los practicantes de una determinada religión. Como contrapartida, si el objetivo era atacar la honra de un individuo por medio de referencias a sus creencias religiosas, el delito sería tipificado como injuria calificada —o insulto agravado— (STJ, Rel. Min. Castro Meira, CE, APn 612/DF, juzg. el 17.10.2012).

En la base de esta resolución está el supuesto de que los dos delitos pueden distinguirse claramente uno del otro. Primero, el objeto de un insulto de motivación religiosa podría delimitarse a su blanco inmediato. Y segundo, los conflictos interpersonales no equivalen a delitos de prejuicio religioso o discriminación. Obviamente, como han defendido Machado, Lima y Neris (2016), en el juzgamiento de la discriminación racial en Brasil, que sigue una lógica semejante, tales distinciones jurídicas ignoran tanto los efectos performativos cuanto los contextos más amplios que motivan y dan sentido a lo racial, o en este caso, a los insultos religiosos. La tipificación de un caso como incidente de insulto religioso, en la etapa policial, no sólo lo coloca en una trayectoria legal particular, que determina

247 <https://theintercept.com/2020/06/03/vice-presidente-mourao-racismo-protestos/>. Consultado el 24/10/2020.

248 https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/27/interna_politica,809699/presidente-da-fundacao-palmares-nega-racismo-e-pede-fim-do-movimento.shtml. Consultado el 24/10/2020.

249 Ver <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/25/por-que-gesto-de-ok-de-assessor-de-bolsonaro-esta-em-lista-de-simbolos-de-odio-nos-eua.ghtml>, Consultado el 26/07/2021.

su tratamiento judicial, sino que también minimiza —y privatiza— el incidente, de maneras que fortalecen todavía más las suposiciones legales sobre la diferencia entre conflicto interpersonal de motivación religiosa y las agresiones dirigidas a grupos religiosos en general.

En ese sentido puede concluirse que la presión política para la incorporación de la categoría “crímenes de odio” ha servido a un propósito, cual es el de actuar en las controversias públicas (Boltanski & Thévenot, 1991) y auxiliar en el debate sobre los significados que se atribuyen a la intolerancia religiosa, que se distinguen políticamente del uso de los términos racismo religioso y genocidio del pueblo negro. Éstos últimos emergen señalando una reconfiguración del orden hasta entonces establecido.

La flexibilidad de la interpretación jurídica en los casos de discriminación (étnico-racial y/o religiosa) es una cara más de los efectos del mito de la “democracia racial”. El tecnicismo funciona aquí más allá del aspecto jurídico. Las pocas y dispersas condenas ocurridas no alcanzan el efecto de ejemplaridad que los movimientos esperarían, porque funcionan como la excepción que confirma la regla: el Estado es ambivalente. Las instituciones judiciales expresan objetivos políticos y éticos en la ejecución de las leyes. Los movimientos demandan que las comisarías y los tribunales funcionen como instancias de garantía de derechos, porque eso genera formas y repertorios semióticos compartibles; pero la investigación etnográfica revela que la experiencia de la eficacia es un recurso desigualmente distribuido. Al mismo tiempo en que hay acciones en las que han sido reconocidos los derechos de los afroreligiosos, hay otras que producen frustración y exclusión. La forma cómo se han tratado los casos de discriminación étnico-racial y religiosa reafirma la idea de que son casos aislados, lo que confirma un proyecto poscolonial de integración persistente, de valoración de la matriz cristiana y de la blanquitud como un modelo exitoso.

El otro lado de esta historia está en la resistencia y en la agencia que ha sido instituida por los sujetos que exponen dichas violencias estatales. La criminalización del odio, no sólo del racismo, se ha mostrado como un cambio jurídico interpretativo, en el plano internacional, para señalar las múltiples facetas del sufrimiento humano como un elemento de solidaridad entre grupos diversos. Aquí se ha utilizado para reafirmar jurídicamente que negros y negras son sujetos de derechos, a fin de producir hechos políticos.

Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, Rosiane R. 2015. *Quem foi que falou em igualdade?* Rio de Janeiro: Autografia.
- ALMEIDA, Rosiane R. 2019. *A luta por um modo de vida: as narrativas e estratégias dos membros do Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Tradicionais de Matriz Africana (FONSANPOTMA)*. Tesis de Doctorado, Programa de Posgrado en Antropología, Universidad Federal Fluminense - Niterói.
- ALMEIDA, Rosiane R. 2021. A luta por um “modo de vida”: enfrentamento ao racismo religioso no Brasil. Niterói: EdUFF (en prensa).
- ALMEIDA, Rosiane R. & SILVA, Leonardo. 2021. “Aforeligious Orixapolitics”. In: AMAR, P. (ed.). *Rio as Method*. Durham: Duke University Press (en prensa).
- ALMEIDA, Ronaldo. 2009. *A Igreja Universal e seus demônios: um estudo etnográfico*. São Paulo: Terceiro Nome.
- ALMEIDA, Ronaldo. 2017. “A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo.” *Cadernos Pagu*, 50, pp. 5–30. DOI: <https://doi.org/10.1590/18094449201700500001>
- ALMEIDA, Sara Alexandra C. 2013 *Os Bastidores dos Crimes de Ódio: Dimensões Sociais e Identitárias*. Disertación de Maestría, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho (Braga, Portugal).
- ALMEIDA, Silvio L. 2018. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento.
- ALONSO, Angela. “As Teorias dos Movimentos Sociais: Um balanço do debate.” *Lua Nova*, n° 76, pp. 49–86 DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003>.
- BOKANY, Vilma L. 2013. *Do Preconceito aos Crimes de Ódio: As marcas da intolerância na metrópole paulista*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- BOLTANSKI, Luc & THÉVENOT, Laurent. 1991. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- CARDOSO, Lourenço. 2008. *O branco “invisível” um estudo sobre a emergência da branquitude nas pesquisas sobre as relações raciais no Brasil (Período: 1957 - 2007)*. Disertación de Maestría en Sociología, Facultad de Economía, Universidad de Coimbra.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. 2004. “Racismo, direitos e cidadania.” *Estudos avançados*, 18 (50), pp. 81-93.

- CEFAÏ, Daniel. 1996. “La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques”. *Réseaux*, 14 (75), pp. 43-66. DOI: <https://doi.org/10.3406/reso.1996.3684>
- DOMINGUES, Petrônio J. 2007. “Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos”. *Tempo*, 12 (23), pp. 100-122. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007>
- FERES JÚNIOR, João. 2015. “A atualidade do pensamento de Guerreiro Ramos: branquidade e nação”. *Caderno CRH*, 28 (73), pp. 111-125. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000100008>
- FERNANDES, Florestan. 1965. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- FLOR DO NASCIMENTO, Wanderson. 2016. “Sobre os candomblés como modo de vida: Imagens filosóficas entre Áfricas e Brasis”. *Ensaio Filosóficos*, 13, pp. 153-170.
- FLOR DO NASCIMENTO, Wanderson. 2017. Olhares sobre os Candomblés na encruzilhada. *Revista Calundu*, 1, pp: 21-36. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistacalundu.v1i1.7622>
- GOMES, Nilma Lino; RODRIGUES, Tatiane C. 2018. “Resistência Democrática: A Questão Racial e a Constituição Federal de 1988”. *Educação e Sociedade*, 39 (145), pp. 928-945. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018200256>
- GONZALEZ, Lélia. 1984. “Racismo e sexismo na cultura brasileira”. *Revista Ciências Sociais Hoje*, 2: 223-244.
- GONZALEZ, Lélia. 1988. “A categoria político-cultural da amefricanidade”. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, pp. 69-82, jan./jun.
- GREENBERG, Jessica. 2020. “Law, politics, and efficacy at the European Court of Human Rights”. *American Ethnologist*, 47 (4), pp. 417-431. DOI: <https://doi.org/10.1111/amet.12971>
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. 2001. “A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos)”. *Tempo Social*, 13(2), pp. 121-142. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702001000200007>
- HOSHINO, Thiago A. P. & BUENO, Winnie. 2019. “RE 494601: o reconhecimento do racismo religioso?” (online) Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/2019/04/04/re-494601-o-reconhecimento-do-racismo-religioso/>. Consultado el 10/04/2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2011. *Características Étnico-raciais da População: um estudo das categorias*

- de classificação de cor ou raça 2008. Rio de Janeiro (online). Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49891.pdf>, consultado el 19/07/2021.
- JENNESS, Valerie & BROAD, Kendal. 1997. *Hate Crimes: New Social Movements and the Politics of Violence*. New York, NY: Aldine de Gruyter.
- KANT DE LIMA, Roberto. 1994. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- KANT DE LIMA, Roberto. 2007. *Ensaio de Antropologia e de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- KANT DE LIMA, Roberto. 2012. “Antropologia Jurídica”. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (coord.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / LACED / Nova Letra.
- LEÃO, Sinei Ricardo. 2021. *Kamba'race. Afrodescendências no Exército Brasileiro*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira.
- LOPES, Nei. 2003. *Novo Dicionário Banto do Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas.
- MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; LIMA, Márcia & NERIS, Natália. 2016. “Racismo e Insulto Racial na Sociedade Brasileira: Dinâmicas de reconhecimento e invisibilização a partir do direito”. *Novos estudos CEBRAP*, 35 (3), pp. 11-28. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600030001>.
- MARSHALL, Thomas H. 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MASON, Gail A. 2005. “Picture of Hate Crime: Racial and Homophobic Harassment in the United Kingdom”. *Current Issues in Criminal Justice*, 17 (I), pp. 79-95.
- MELLO, Marco Antônio da Silva, VOGEL, Arno & BARROS, José Flávio da Silva de. 2019. “Por que IAÔ tem de ir à missa? O desafio do santuário e o enigma da romaria afro-brasileira”. In: MIRANDA, A. P. M. et al (org.). *As crenças na igualdade*. pp. 135-187. Rio de Janeiro: Autografia.
- MOURA, Clóvis. 1972. *Rebelião da Senzala*. Rio de Janeiro: Ed. Conquista.
- MIRANDA, Ana Paula M. 2010. “Entre o privado e o público: considerações sobre a (in) criminalização da intolerância religiosa no Rio de Janeiro”. *Anuário Antropológico*, 2009-2, pp. 125-152.
- MIRANDA, Ana Paula M. 2012. “A força de uma expressão: intolerância religiosa, conflitos e demandas por reconhecimento de direitos no Rio de Janeiro”. *Comunicações do ISEER*, 66, pp. 60-73.

- MIRANDA, Ana Paula M. 2014. “Como se discute Religião e Política? Controvérsias em torno da “luta contra a intolerância religiosa” no Rio de Janeiro”. *Comunicações do ISER*, 69, pp. 10-23.
- MIRANDA, Ana Paula M. 2015. “Motivo presumido: sentimento”: identidade religiosa e estigmatização escolar no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 1, pp. 139-164.
- MIRANDA, Ana Paula. M. 2018a. “Intolerância religiosa e discriminação racial: duas faces de um mesmo problema público?” In: SOUZA LIMA, A.C. et al (org.). *A antropologia e a esfera pública no Brasil: Perspectivas e Prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário*. pp. 329-363. Rio de Janeiro: E-papers / ABA publicações.
- MIRANDA, Ana Paula M. 2018b. “Manifestações da intolerância religiosa no Rio de Janeiro: visibilidade, conflitos e demandas por reconhecimento de direitos na esfera pública”. In: RESENDE, J.M. et al (org.). *(Con) Vivemos numa sociedade justa e decente? Críticas, envolvimento e transformações*. pp. 221-246 (1 ed.)- Porto: Fronteira do Caos,
- MIRANDA, Ana Paula M. 2019. “Se está nos autos, está no mundo”: A intolerância religiosa e os limites de aceitação de identidades públicas. In: MIRANDA, A. P. M. de et al (org.). *As crenças na igualdade*. pp. 29-67. Rio de Janeiro: Autografia.
- MIRANDA, Ana Paula. M. 2020. “Terreiro politics” against religious racism and “Christofascist” politics. *Vibrant*, 17, pp. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-43412020v17d456>
- MIRANDA, Ana Paula M. & BONIOLO, Roberta M. 2017. “Em público, é preciso se unir”: conflitos, demandas e estratégias políticas entre religiosos de matriz afro-brasileira na cidade do Rio de Janeiro. *Religião & Sociedade*, 37, pp. 86-119. DOI: <https://doi.org/10.1590/0100-85872017v37n2cap04>
- MIRANDA, Ana Paula M.& CORRÊA, Roberta M. 2015. “The Rebirth of Religious Intolerance: Controversies Regarding State Secularism in Rio de Janeiro”. In: RESENDE J.M. & MARTINS, A.C. (eds.). *The Making of the Common in Social Relations*. pp. 115-128. Newcastle/Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- MIRANDA, Ana Paula M.; CORRÊA, Roberta M.. & ALMEIDA, Rosiane R. 2019. “O “Renascimento” da Intolerância Religiosa e as Formas de Administração Institucional de Conflitos no Brasil”. In: PERLINGEIRO, R. (org.) *Liberdade Religiosa e direitos humanos*. pp. 111-146. Niterói: Nupej / TRF2.
- MIRANDA, Ana Paula M.; CORRÊA, Roberta M.. & PINTO, Vinicius C. 2017. “Conciliação No Papel: O Tratamento dado aos casos de Intolerância

- Religiosa em Juizados Especiais Criminais no Rio de Janeiro”. *Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, 18, pp. 21-43. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu18i2.p466>
- MIRANDA, Ana Paula M. & MUNIZ, Jacqueline O. 2018. “Dominio armado: el poder territorial de las facciones, los comandos y las milicias en Río de Janeiro”. *Revista Voces En El Fénix*, 68, pp. 44 - 49.
- MIRANDA, Ana Paula M. & MAIA, Boris. 2017. “Olhares, xingamentos e agressões físicas: a presença e a (in)visibilidade de conflitos referentes às relações de gênero em escolas públicas do Rio de Janeiro”. *Horizontes Antropológicos*, 23, pp. 177–202. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832017000300007>
- MISSE, Michel. 2011. “O Papel do Inquérito Policial no Processo de Incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa”. *Revista Sociedade e Estado*, 26 (1), pp. 15-27, Janeiro/Abril. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100002>
- NASCIMENTO, Abdias. 1978. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NASCIMENTO, Abdias. 1997 a. *Pronunciamentos – Denúncia da democracia racial. Thoth: informe de distribuição restrita do senador Abdias Nascimento*. Brasília, Gabinete do Senador Abdias Nascimento, janeiro-abril, pp. 91-96. Disponible en <http://ipeafro.org.br/wp-content/uploads/2015/10/THOTH-1.pdf>, consultado el 16/07/2021.
- NASCIMENTO, Abdias. 1997 b. *Iniciativas Antidiscriminação Racial. Thoth: informe de distribuição restrita do senador Abdias Nascimento*. Brasília, Gabinete do Senador Abdias Nascimento, janeiro-abril, pp. 183-187. Disponible en: <http://ipeafro.org.br/wp-content/uploads/2015/10/THOTH-1.pdf>, consultado el 16/07/2021.
- NASCIMENTO, Abdias. 2019. *Quilombismo. Documentos de uma militância pan-africanista*. Rio de Janeiro: Ipeafro.
- NASCIMENTO, Andréa Ana do. 2010. “A Polícia Civil do Rio de Janeiro: Breves Considerações sobre a Formação Policial Especializada”. *Segurança Urbana e Juventude*, 3 (2), pp. 1-17.
- NASCIMENTO, Maria Beatriz. 2018. *Beatriz Nascimento, Quilombola e Intelectual: possibilidade nos dias da destruição*. Diáspora Africana: Editora Filhos da África.
- ODA, Ana Maria Galdini Raimundo. 2008. “Escravidão e nostalgia no Brasil: o banzo”. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, 11 (4), pp. 735-761. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-47142008000500003>

- PENEDO, Leandro Luiz Mikaloski. 2020. *Representatividade Racial nos Espaços Decisórios da Força Aérea Brasileira*. Monografia (Especialista em Gestão Pública), Escola Nacional de Administração Pública. Disponible en: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4991/1/Leandro%20Luiz%20Mikaloski%20Penedo.pdf>, consultado el 19/07/2021.
- PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. 2013. *Criminalização do racismo: política de reconhecimento ou meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos*. Tesis de Doctorado, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- RAHIER, Jean Muteba. 2019. "Evaluating the usefulness of contemporary ethnoracial law for Afrodescendants in Latin America through the examination of court cases and the appreciation of the state's processual nature". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 14:3, pp. 215-233. DOI: <https://doi.org/10.1080/17442222.2019.1673531>
- RIOS, Flávia. 2012. "O protesto negro no Brasil contemporâneo". *Lua Nova*, 85, pp. 41-79. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000100003>
- RODRIGUES, Denise Carvalho dos Santos. 2018. *Experiências de injúria racial e preconceito/discriminação em novos contextos sociais: Um estudo sobre os boletins de ocorrências e os relatos de crimes raciais e de delitos de intolerâncias (DECRADI/SP)*. Tesis de Doctorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. 2001. *O Movimento Negro e o Estado: O caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo (1983-1987)*. Disertación de Maestría en Ciencias Políticas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.
- SENTO-SÉ, João Trajano. 1999. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: FGV.
- SHIVELY, Michael. 2005. *Study of Literature and Legislation of Hate Crime in America*. U. S. Department of Justice. (online) Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=210300>. consultado el 24/10/2020.
- TRAJANO FILHO, Wilson & DIAS, Juliana Braz. 2015. "O colonialismo em África e seus legados: classificação e poder no ordenamento da vida social". *Anuário Antropológico*, 40, (2), pp. 9-22. DOI: <https://doi.org/10.4000/aa.1371>
- TOURAINÉ, Alain. 1989. "Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendido". *Lua Nova*, 17, pp. 5-18.
- VOGEL, Arno; MELLO, Marco Antônio da Silva & PESSOA DE BARROS, José Flávio. 2015. *Gallina de Angola. Iniciación e identidad en la cultura afro-brasileña*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Hacia una reflexión antropológica de las violencias burocráticas en el agenciamiento forense mexicano

*Andrea de la Serna Alegre*²⁵⁰

DOI: 10.48073/978656128079.0013

Introducción

En este capítulo me propongo realizar un acercamiento a la comprensión antropológica de las violencias burocráticas cometidas contra colectivos y familias en busca de sus personas desaparecidas, en el contexto de la crisis de desaparición y de identificación que atraviesa México. Este interés surge de una investigación doctoral colaborativa que estoy realizando, en el campo de la antropología, con el colectivo de familias buscadoras *Uniendo Esperanzas*, así como de experiencias etnográficas previas.

Por un lado, “emergencia forense” es el nombre con el que el Subsecretario de Población y Derechos Humanos, Alejandro Encinas, se refirió a “la indolencia con que se abordó la identificación de los cuerpos en los servicios forenses del país” (Encinas, 25.06.2019). Por su parte, los medios de comunicación han tildado de ‘crisis forense’ a esta situación (Herrera, 10.09.2021; Turati & Tzuc, 22.09.2020; Vizcarra, 07.10.2020). Asimismo, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2021) ha retomado esa expresión, tras calcular que en el sistema público mexicano —morgues, bodegas, fosas comunes, panteones y universidades— hay, al menos, 52 mil cuerpos sin identificar.

250 Estudiante del Doctorado en Antropología en el CIESAS-Ciudad de México, maestra en Comunicación y Política por la UAM-Xochimilco (México) y licenciada en Filosofía por la Universidad de Zaragoza (España).

Por otro lado, la identificación no es sino un problema derivado de otro mayor: la violencia que azota al país bajo la forma de homicidios, feminicidios, masacres y desapariciones forzadas. Para esta última expresión de violencia, el registro de la Comisión Nacional de Búsqueda arroja la cifra de 100.721 personas desaparecidas en el país desde 1964, y 84.466 personas desde el 2006 (Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas 2022). Estas cifras²⁵¹ —que son personas— pueden resultar abrumadoras; no obstante, son necesarias para dar cuenta de la tragedia. Si se realiza un ejercicio comparativo, para que se puedan dimensionar los números, cabe recordar que el estimado de desapariciones forzadas durante la Guerra Civil española es de 114.266 personas; el de la dictadura argentina, de 30.000.

Ahora bien, ¿qué ha sucedido en México para llegar a esta lamentable situación? y ¿qué implica la ausencia de más de 100.000 personas desaparecidas? Si bien un análisis que rastree las causas multifactoriales de la crisis sería demasiado ambicioso para este escrito —aunque su realización es urgente—, aportar un marco contextual de la misma es necesario para que se pueda comprender lo que quiero exponer. En diciembre de 2006, el expresidente Felipe Calderón (2006-2012) lanzó el Operativo Conjunto Michoacán, con el cual movilizó a efectivos del ejército mexicano para luchar contra los grupos criminales del narcotráfico, dando inicio, así, a la llamada “Guerra contra el narco”. Desde entonces, esta estrategia de militarización de la seguridad no ha hecho sino incrementar las cifras de la violencia. Además, lejos de afectar exclusivamente a los grupos criminales y al ejército, la población civil se ha visto afectada, con una expansión del terror expresada con muertes violentas y desapariciones.

Como consecuencia de ello, las familias de personas desaparecidas se han agrupado en colectivos de búsqueda —algunos de ellos, de larga trayectoria, comenzaron a funcionar durante la etapa del terrorismo de estado de mediados del siglo XX—, ya que las burocracias y las instituciones del estado se han mostrado, una y otra vez, omisas ante las exigencias de búsqueda y de investigación lanzadas por los familiares. Muchas de las buscadoras hablan de la colusión que las mismas funcionarias²⁵² tienen

251 Cifras revisadas el 4 de julio del 2022.

252 El capítulo está escrito en lenguaje inclusivo. Por ello, he utilizado el femenino plural en todo el texto. Bajo el mismo quedan incluidas mujeres, hombres y personas de las disidencias sexuales y de género.

con el crimen organizado. En otros casos, se trata de una ineficiencia estructural que abarca desde bajos salarios, hasta falta de personal o de infraestructura.

Algunos de los momentos clave que han marcado esta amplia movilización social han sido el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en 2011, y las protestas desencadenadas tras la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, en 2014. Al mismo tiempo, la conformación de colectivos de búsqueda en los diferentes estados mexicanos ha creado un crisol de personas buscadoras —sobre todo, mujeres— que salen a buscar en el desierto, en los cerros, en los reclusorios, en los ríos; pero también en los Servicios Médicos Forenses (Semefos) y en las instituciones del estado, haciendo seguimiento a sus carpetas de investigación y presionando a las burócratas para que realicen su trabajo. De esta forma, las familias se han convertido en auténticas expertas, desbordando la separación entre profesionales y profanas (Bourdieu, 1986) dada por el campo forense.

En estados como Coahuila, Nuevo León y Veracruz hay colectivos de familias que se han organizado desde 2009, 2011 y 2012 para presionar a las instituciones y crear mesas de seguimiento de sus casos. Como explica María Teresa Villarreal Martínez (2016), si bien estas mesas no han conseguido que aumente la localización de personas, sí “constituyen una estrategia novedosa en la lucha por el acceso a la justicia en los casos de desaparición de personas” (2016: 28), ya que implican una vía formal por la cual las víctimas indirectas pueden participar del proceso de investigación y búsqueda. Sin embargo, esta oportunidad se pervierte cuando todo el trabajo termina recayendo en las familias, y las fiscalías sólo esperan que se les informe de los avances.

Las buscadoras han aprendido de arqueología y antropología forense, han tomado talleres de inteligencia geoespacial y, también, como si fueran detectives privadas o policías, han aportado pruebas a las fiscalías para adelantar los procesos de investigación que, de otra forma, estarían estancados. Como se verá más adelante, esto dibuja un paisaje singular, que habilita pensar que, dentro de esta crisis, se ha producido un agenciamiento forense, en el que diversas agentes sociales están involucradas —familias, solidarias, investigadoras, periodistas y burócratas. Este agenciamiento no se produce en términos armónicos ni de una comunicación ideal. Al contrario, desde sus fronteras difusas

afloran fuertes conflictos que, en los casos más dramáticos, toman la forma de violencias burocráticas, cometidas por parte de las servidoras públicas contra los colectivos de búsqueda y las familias. Este último punto es el problema que abordo en este texto.

Como he dicho, hace años que las familias se han organizado para buscar a sus personas desaparecidas; sin embargo, las legislaciones, normativas y protocolos implementados por el Estado mexicano son de reciente data. A nivel federal, la Ley de Víctimas vio la luz en 2013 y la Ley de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), en 2017. De esta última, se desprende el Protocolo Homologado de Búsqueda, lanzado en 2020, que es una norma jurídica que obliga a una multiplicidad de instituciones a la búsqueda. Uno de sus primeros objetivos es la complementación entre fiscalías y comisiones de búsqueda, coordinación que en pocos casos es exitosa. A nivel estatal, la legislación prolifera y se hace necesario mapear en cada contexto específico la publicación e implementación de las diferentes normativas.

En lo que refiere a las normas de carácter internacional, que han sido firmadas y ratificadas por el Estado mexicano, queda referir la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de las Naciones Unidas, ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2008 y publicada en 2011; y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, publicada en 2002. También es importante tener en cuenta la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el caso Radilla Pacheco, dictada en 2009, que obliga al Estado mexicano a realizar reformas legislativas y a interpretar la Constitución a la luz de la jurisprudencia de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ferrer MacGregor & Silva García, 2013: 233).

No obstante, el marco normativo nacional e internacional que encuadra este contexto no parece ser suficiente para frenar la impunidad, en más de 90 por ciento de los casos, que asola a México; ni acabar con los hechos violentos contra la población, lo cual muestra un desajuste entre el plano formal del derecho y el real: “no es un problema que radica en las leyes o en los convenios de colaboración entre las autoridades, sino que es un problema más estructural (...) se encuentra entre dos actores: el Ministerio Público, y el Ejecutivo” (Verástegui, 2020: 17). Considero

por ello que se vuelve necesaria una investigación sobre las burocracias nacidas al calor de estas legislaciones, y su funcionamiento frente a las exigencias de los colectivos y las familias. Un estudio y una reflexión sobre las violencias específicas cometidas por las servidoras públicas puede ayudar a comprender el entramado de horror asentado en México, ya no sólo por la militarización y la economía criminal, sino también por la participación en el mismo —directa o indirecta— de las instituciones y burocracias del estado, en sus diferentes niveles y escalas. De igual forma, puede ayudar a complejizar el papel desagregado de las burocracias en este agenciamiento forense, para rehuir de visiones maniqueas de la realidad. Con ello me refiero a que, si bien en un nivel estructural, la dominación del estado impone trabas y obstáculos para la obtención de la justicia y de la verdad, a un nivel interaccional y cotidiano se pueden mapear, aunque aisladas, algunas colaboraciones entre burócratas y familias. Acceder a estas dos instancias simultáneas, de lo estructural y de lo cotidiano, es importante para realizar una investigación sobre violencias burocráticas.

En un plano académico, la reciente temporalidad de estas burocracias forenses y de la desaparición en México, y los entramados que se forman, con las familias y otros agentes sociales, hacen que la literatura sobre los mismos —en especial, la de corte antropológico— no sea demasiado abundante, aunque es un campo en expansión. Desde la sociología, Ariadna Estévez (2015) ha contribuido a comprender las legislaciones sobre víctimas como medidas de control y encauzamiento del dolor; y Ansolabehere, Frey y Payne (2017) han mostrado cómo las normas jurídicas internacionales se han traducido en el contexto mexicano, siendo apropiadas por las familias buscadoras. Desde la antropología, Sara López Cerón (2020) ha etnografiado las interacciones entre burocracias y familias en lugares de exterminio en Tamaulipas, y Carolina Robledo (2020) ha hablado de los crímenes de oficina para mostrar la “banalidad del mal” reproducida por las burocracias, en el caso de la desaparición administrativa de Oliver Wenceslao en Morelos. Desde el derecho, Liliana López López (2019) ha constatado la necesidad de que los dos enfoques de búsqueda, el humanitario —realizado por comisiones de búsqueda y familias— y el jurídico —llevado a cabo por el Ministerio Público—, entren en diálogo y se complementen; y Jorge Verástegui (2020) ha mapeado los cambios normativos y conceptuales que ha introducido la Ley General de Desaparición, gracias a las exigencias de

las familias, y ha señalado algunos de los problemas que surgen en este nuevo aparato normativo.

En relación con lo anterior, este capítulo pretende ser un aporte preliminar para la conceptualización y reflexión sobre las violencias burocráticas en el agenciamiento forense mexicano, aunada a las investigaciones que ya han versado sobre el tema. En un plano ético y político, la urgencia social del problema, junto con mi colaboración con colectivos de búsqueda y familias de personas desaparecidas, marca la relevancia de estos aportes.

Cabe hacer una primera mención a lo que se entenderá aquí por violencias burocráticas. Se trata de una noción inicial, que habrá de ser contrastada, en un momento posterior a la escritura de este capítulo, con las formas en que las familias de personas desaparecidas y los colectivos con los que trabajo tienen de comprender sus interacciones con las burocracias. No obstante, aquí entenderé este tipo de violencias, no tanto como “malas prácticas”,²⁵³ sino como una de las formas propias de funcionamiento de las burocracias, que tienen un efecto negativo, incluso dañino, en las familias que buscan a sus personas desaparecidas, y que obstaculizan los procesos de búsqueda, de investigación y de justicia. En definitiva, las violencias burocráticas apuntan a una de las modalidades de operación del Estado mexicano.

El agenciamiento forense, el Estado y sus burocracias: una propuesta conceptual y teórico-metodológica

En mis acompañamientos a un colectivo de búsqueda del estado de México (Edomex), he podido observar algunas de las interacciones que se producen entre las diferentes agentes sociales involucradas en la búsqueda, que entiendo como formas de comunicación, a veces exitosa, otras —la mayoría— difícil y entorpecida, o imposible y boicoteada.

Uno de estos intercambios fallidos me fue narrado por una madre del colectivo con el que colaboro. Según me contó, el colectivo fue

253 De hacerlo, esta idea refrendaría la correlativa de que hay un estado que funciona bien y con “buenas prácticas”, y otro que funciona mal. Mi propuesta busca alejarse de las nociones de estado fallido y de la visión de burocracia como maquinaria eficiente y racionalizada.

convocado a una búsqueda en un punto rural del Edomex, alejado de los principales núcleos urbanos y de los hogares de las buscadoras. Eso implicó levantarse muy temprano, organizarse y movilizarse para llegar juntas, en el transporte particular de una de ellas. Al llegar allí, la agente del Ministerio Público las hizo esperar hasta que, finalmente, canceló la búsqueda, que ni siquiera había iniciado, y regresó a la gente a casa. Las madres estaban descontentas, no sólo por la decepción de no haber realizado trabajos de búsqueda ese día, sino también porque la funcionaria tuvo una reacción irrespetuosa hacia ellas: una interacción que terminó en gritos por parte de la servidora pública hacia las familias. El motivo que se dio para suspender la diligencia fue que los ejidatarios²⁵⁴ no habían dado permiso todavía para llevar a cabo trabajos en su territorio. Otra de las causas fue la ausencia de coordinación entre la fiscalía y la comisión de búsqueda estatal —contraviniendo lo que impone el Protocolo Homologado de Búsqueda. En efecto, el día que se reanudó la búsqueda pude acompañar al colectivo y comprobé cómo la relación entre la funcionaria y las madres había empeorado con respecto a la vez anterior que estuve con ellas, lo cual obligó a disponer de una psicóloga como mediadora-traductora entre ambas partes.

En contraposición a esta mala experiencia, cabe resaltar los talleres colectivos que se han producido entre familias y colectivos de búsqueda con instancias académicas y activistas, como los seminarios llevados a cabo por el Grupo de Investigación en Antropología Social y Forense (GIASF)²⁵⁵ o el Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF)²⁵⁶. También constituyó un buen diálogo un reciente taller en el que pude

254 N. del. R.: En México, ejidatario designa a la “persona a la que le ha sido concedido un ejido”, esto es, “una forma de posesión de la tierra consistente en que el gobierno otorga en propiedad un terreno a un grupo de personas para que lo trabajen y obtengan el beneficio de su explotación” (Diccionario de María Moliner).

255 El GIASF es un equipo interdisciplinario de antropología social y forense, pero también de derecho, que desarrolla investigación activista y colaborativa con colectivos de familias en búsqueda.

256 El EMAF es una asociación civil mexicana conformada por expertas en antropología forense, con enfoque en derechos humanos, que ha realizado peritajes, capacitación y, también, talleres de pedagogía forense para colectivos de familias, instituciones y defensoras.

participar, llevado a cabo por una investigadora del Centro Geo²⁵⁷ con un colectivo de Morelos, donde se compartieron saberes e información sobre contexto, protocolos de seguridad y ciencia geoespacial. Estos tres ejemplos se pueden entender como experiencias logradas de una compartición de saberes, conformada por el intercambio de prácticas, narrativas y conocimientos diversos, puestos en circulación entre partes heterogéneas. En mi tesis de maestría propuse conceptualizar estas situaciones como agenciamiento forense (De la Serna Alegre, 2020).

El agenciamiento forense, de acuerdo con este tipo de experiencias, habla de “una teoría de la comunicación disyunta y contigua” (Sauvagnargues, 2006: 79), siguiendo la propuesta de los agenciamientos de Gilles Deleuze y Félix Guattari (2010). Un agenciamiento convoca una comunicación aberrante que desafía los entrelazamientos clásicos entre partes iguales y se desborda por el lado de la multiplicidad y de la heterogeneidad, produciendo procesos de subjetivación que rebasan los paradigmas identitarios. En este sentido, propongo que el eclecticismo mismo que presenta el diálogo de saberes expertos en el panorama forense mexicano —que incluye a muchas más partes que las acreditadas por el conocimiento médico-forense institucionalizado— pueda ser conceptualizado como un agenciamiento forense.

Empero, lo que queda por dilucidar es el papel que las instituciones del Estado y sus burocracias juegan en el mismo: ¿dónde cabe situarlos, adentro o afuera? ¿O en una frontera difusa que cuestiona la separación entre adentro y afuera? Considero que la noción de “campo jurídico” de Bourdieu (1986) podría servir para comenzar a delimitar esta participación; no obstante, también presenta algunos límites. El “campo jurídico” queda definido como un espacio de concurrencia de diversas actoras profesionales, tratando de imponer sus visiones e interpretaciones. En esta competencia se crea un efecto de autonomización, por el cual el “campo jurídico” da la ilusión de ser un juego auto fundado e independiente, exento de lo social, que funciona siguiendo sus propias lógicas internas. Frente a esa aparente autonomía de lo jurídico, lo valioso de la propuesta bourdiana consiste en mostrar el constante juego social de poder que se produce en las relaciones entre profanas y profesionales,

257 El Centro Geo es un centro público de investigación sobre geografía y ciencias de información geoespacial, que depende de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt).

y que tiene como consecuencia la reproducción social (de la desigualdad), al favorecer el hermetismo del mismo campo.

Así, esta lógica del “campo jurídico” tiene la virtud de mostrar el aspecto de la dominación y la relación de poder instituida por las reglas mismas del campo, pero el exceso de determinismo implícito en la categoría impide resaltar las potencias agentivas del espacio y los procesos de subjetivación que en él se conforman. Además, como muestra Leticia Barrera (2016) en su etnografía de la Suprema Corte de Justicia argentina, la conceptualización del ‘campo jurídico’ rescata la imagen del Adentro —donde se sitúan las profesionales— y del Afuera —desde donde presionan las profanas. Si bien es cierto que estas fronteras entre el Adentro y el Afuera no son esenciales sino que transitan, se transforman y se desplazan, también lo es que la propia imagen de dos espacios en tensión excluye una visión de la multiplicidad de agentes que entran en diálogo y en disputa. Considero que el panorama forense y de desaparición en México ha entrado en un estadio donde el papel de las profesionales y de las burocracias ha quedado fuertemente cuestionado, gracias a la entrada al juego de otras actoras inesperadas. Por ello, el concepto de agenciamiento forense me permite incidir en esta proliferación política y colectiva de subjetividades en disputa de una forma más adecuada al contexto mexicano.

Ahora bien, surge una tensión analítica entre la categoría de agenciamiento y la necesidad de resaltar la dimensión de la dominación del Estado, y las relaciones de poder presentes. En la medida en que la teoría de los agenciamientos cifra la potencia política en las partes que tengan mayor capacidad para el asociacionismo²⁵⁸, la ontología a la que apunta deja de lado profundizar en la cuestión del poder estructural. En consecuencia, hay que plantear una dimensión que incluya las determinaciones planteadas por el poder: hay que preguntarse qué sucede con los aparatos de dominación. Considero que esta tensión puede ser muy productiva, en la medida en que permite dar cuenta de dos dimensiones, que son simultáneas y que pueden entenderse desde la interconexión que se da entre las instancias cotidianas y las estructurales, para mostrar un

258 En este sentido, la teoría de los agenciamientos entronca con la filosofía de Baruch Spinoza, para quien la perseverancia en el ser es potencia, es capacidad de asociación colectiva. En términos de una ontología filosófica, el poder es un no-ser para Spinoza y, por ello, no le da cabida en su filosofía.

“campo de fuerza multidimensional y dinámico”, de acuerdo con William Roseberry (2002: 226).

¿Será posible, entonces, combinar la categoría de agenciamiento forense con la de dominación, para poder introducir en la ecuación el papel que juegan las instituciones del estado, con sus múltiples prácticas? Para ello, planteo el estudio de las burocracias como una forma de acceder a los diferentes niveles de dicha dominación, que me permita conectar el mundo de lo interaccional con el de lo estructural. La naturaleza multinivel de las burocracias, como lo ha mostrado la etnografía de Akhil Gupta (2015), habilita el tránsito entre las diferentes esferas, sin obviar la dimensión de la construcción discursiva de subjetividad, o de los estados imaginados, mediante el análisis de prensa. En este sentido, Gupta supone un parteaguas para un abordaje complejo de las formas en que la idea-estado, la máquina-estado y la cultura del estado —usando los términos para diferenciar las diferentes capas estatales de Monique Nuijten (2004: 211)— se dan de forma sincrónica y multiescalar.

En Colombia, Lina Fernanda Buchely Ibarra (2019) ha aplicado la misma perspectiva para etnografiar las contradicciones que se producen entre las burocracias callejeras y las burocracias del estado, en el contexto de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia. Lo importante de su trabajo es que muestra cómo, si bien a nivel callejero las funcionarias están sensibilizadas con el problema y tratan de ayudar a la ciudadanía, a nivel de las oficinas de alto rango, en la capital, se desconoce el contexto y se plantean unos indicadores que no se ajustan a la realidad y que se terminan convirtiendo en una “herramienta de gobernanza” (2019: 257). Buchely Ibarra muestra, entonces, una de las formas de dominación habilitada por esta contradicción entre diferentes niveles burocráticos.

Esta desagregación del Estado mediante la etnografía y el análisis de imaginarios sobre las burocracias es fundamental para una investigación que quiera abarcar la complejidad del escenario forense y de la desaparición en México. En definitiva, estudios como los de Gupta y Buchely Ibarra se han de sumar a las etnografías sobre las potencias agentivas de los colectivos de búsqueda, para abarcar el ancho campo de transformaciones que están emergiendo en el país.

En conclusión, la tensión que surge entre el concepto de agenciamiento forense y la necesidad de hablar de la dominación que

imponen las estructuras burocráticas e institucionales puede ser resuelta mediante un abordaje etnográfico y un análisis sistémico de las burocracias, las relaciones entre sus niveles y entre las diferentes instituciones (por ejemplo, entre fiscalías y comisiones de búsqueda). De igual manera, un planteamiento que investigue las transformaciones estructurales que se han producido con la reciente normativa sobre desaparición y víctimas, y los problemas que surgen en su implementación, puede ser rico para entrar en diálogo con una etnografía más centrada en lo cotidiano.

Las violencias burocráticas en el agenciamiento forense

Para hablar de violencias burocráticas, es necesario empezar desde el principio: la forma misma en que éstas están organizadas ya es violenta. El “laberinto legal” (Aragón Andrade, 2021) al que arrojan las estructuras burocráticas, su conformación como un entramado intransitable, con un lenguaje hostil y unas relaciones opacas, hace que la mera inmersión en las aguas administrativas sea difícil y ofusadora.

En el Organigrama 1: marco normativo (véase al final) se puede observar una ordenación sintetizada de las burocracias más importantes, a nivel federal y estatal —tomando como ejemplo el Edomex, estado en el que realizo mi investigación— que han nacido a la luz de la Ley de Víctimas y de la Ley de Desaparición. Es un organigrama simplificado porque no acoge toda la complejidad institucional. Más adelante, será necesario desagregar cada una de esas comisiones, sistemas y protocolos, e integrarse en las jerarquías, las relaciones y las dependencias presentes en las mismas. Hay que tener en cuenta que, además de las instituciones allí representadas, también existen los entramados de las fiscalías y de los cuerpos de seguridad, como policías y ejército. Por lo tanto, al organigrama propuesto habría que sumarle los de dichas organizaciones. Sin embargo, a efectos del presente escrito, el Organigrama 1 puede ayudar a dimensionar esa imagen del laberinto y a empatizar con la incomprensión de muchas de las familias que se internan por vez primera en estas redes.

Durante mi tesis de maestría, pude acompañar el caso de una mujer que ya había encontrado a su familiar desaparecida y que se encontraba en el trámite de realizar una serie de diligencias para la judicialización del proceso. En el momento en el que yo la conocí, tenía tres carpetas de investigación abiertas, una en cada uno de los tres estados involucrados

en el caso. Cuando me hablaba del vínculo entre esas tres carpetas, sus respectivas administraciones estatales y los marcos normativos nacionales e internacionales, me resultaba agobiante. Además, mi colaboradora estaba integrada en el Mecanismo de Protección para personas defensoras y periodistas, lo cual la situaba, también, en un plano de reuniones a nivel federal. El tránsito entre todas estas burocracias la obligaba a mantener unos gastos de desplazamiento elevados y, por supuesto, ocupaban la mayor parte del tiempo de su jornada cotidiana. Cuando hablé con ella por vez primera, ya llevaba cuatro años familiarizándose con la situación, e incluso había empezado a estudiar derecho. También, tenía problemas económicos derivados de su delicada situación laboral y sus vínculos afectivos se habían visto debilitados de igual manera. Toda su vida había estado volcada hacia el caso, y lo seguía estando: la previa búsqueda, la resolución de una serie de negligencias periciales y burocráticas y fincar responsabilidades penales. Siempre me describió su tránsito burocrático como un “vía crucis” (M., comunicación personal); es decir, como un camino de lleno dolor y de dificultades.

En consonancia con la vivencia anterior, para hablar de violencias burocráticas hay que iniciar por lo que puede ser, tal vez, menos visible, pero que moldea la experiencia cotidiana de las personas buscadoras. Los espacios y los tiempos burocráticos son violentos y, aunque son violencias difíciles de plasmar en un documento jurídico, están presentes y transforman la vida de las personas. Si el espacio y el tiempo son los principales ejes que conforman nuestras subjetividades, entonces se pueden relacionar las violencias espacio-temporales de las burocracias con cierto tipo de formas de ser y de actuar. Así lo muestra Javier Auyero (2021) cuando investiga sobre los tiempos de la espera. Para el autor, quien se sitúa en la perspectiva de los estudios biopolíticos, la espera está incluida en “*procesos temporales en los cuales y a través de los cuales se reproduce la subordinación política*” (2021: 16. Itálicas del autor). En la espera, y en otras formas de lo que, de modo preliminar, conceptualizo como violencia espacio-temporal, hay una forma de dominación. Sin embargo, quedan por comprender las formas de agencia que emergen habilitadas por estos marcos.

También Ariadna Estévez (2015) se centra en las modalidades de dominación burocrática desde la visión foucaultiana del control y de las subjetividades disciplinadas. Estévez analiza cómo se está produciendo en

México el tratamiento de la crisis de Derechos Humanos y de violencia en el ámbito jurídico y de los espacios de gobierno. La autora muestra cómo, en lugar de priorizarse la impartición de justicia y el fin de la impunidad, el Estado ha generado todo un cuadro normativo, al que denomina “(necro)política pública” (2015: 11), que tiene como fin el control del malestar social mediante una “política (que) administra el sufrimiento de las víctimas en el tiempo y el espacio” (Estévez, 2015: 11), para impedir que éste derive en protestas políticas masivas. Así, el sufrimiento social se encauza por la vía de lo gerencial, evacuando el momento de lo político.

Como se puede constatar, las opciones de Auyero y de Estévez son compatibles en sus propuestas, en tanto adoptan el marco de los estudios sobre la gubernamentalidad. Sin embargo, desde mi punto de vista, este enfoque invisibiliza la conformación de subjetividades desde el lado de la potencia política; es decir, tienden a totalizar la violencia. Si se siguiera, de forma consecuente, la hipótesis de Estévez sobre los dispositivos que administran el sufrimiento, entonces no podríamos explicar una multitud de fenómenos sociales de protesta, iniciados y llevados a cabo por los colectivos y las familias. Aunque concuerda con ambas autoras en que hay una producción de subjetividades dominadas, no puedo afirmar la totalización de las mismas, ni suscribir que “en la política pública se pierde totalmente el antagonismo” (Estévez, 2015: 10). Siguiendo al propio Foucault, el poder produce en ambos sentidos: produce dominación, pero también conlleva resistencias. Hay una necesidad, por lo tanto, de una etnografía de los espacios y las prácticas de resistencia que las familias desarrollan en sus interacciones cotidianas con la burocracia y que, propongo, pueden derivar en situaciones de ingobernabilidad y de aparición de momentos políticos.

En este sentido, la creación de grupos autoorganizados de búsqueda, la conformación del Movimiento por Nuestros Desaparecidos y de la Red de Enlaces Nacionales, como espacios de encuentro y convocatoria de los diferentes colectivos repartidos en el país; el surgimiento de las protestas sociales después de Ayotzinapa, o del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad —por nombrar sólo algunas de las manifestaciones de protesta más visibles y emblemáticas— no puede ni debe pasar desapercibido en el análisis social. Las familias constituyen, hoy en día, un espacio socio-político que produce discurso y acciona prácticas frente a formas de gobierno omisas, que fomentan la impunidad. Si acudimos

a concreciones más cotidianas, he podido observar cómo las mujeres buscadoras con las que colaboro se enfrentan a las autoridades para obtener un trato diferente, o para presionar que se cumpla con lo que dice la ley; y que, cuando esto no sucede, no dudan en llevar a cabo otro tipo de acciones de protesta, para visibilizar las injusticias y exclusiones que sufren. Para terminar, no hay que olvidar que hay formas de protesta política que se encauzan mediante ventanas de oportunidad en la arena jurídica. Sin ir más lejos, el hecho de que se legislara sobre desaparición fue un logro del movimiento de víctimas, que no por ello han dejado de criticar las insuficiencias y deficiencias de esas mismas leyes.

Si se analizan las violencias institucionales en un plano interaccional, se constata que algunas de ellas operan desde estructuras racistas, sexistas y clasistas, mientras que otras atienden a razones más difusas, como una normalización generalizada de la violencia. De este último caso, recuerdo una interacción entre una agente del ministerio público y dos madres buscadoras, durante una búsqueda que tuvo lugar en el Gran Canal de Desagüe, en el Estado de México.

El caso de la búsqueda en el Gran Canal

El lugar en el que se llevó a cabo la búsqueda es un punto de referencia emblemático en Ecatepec, puesto que estaba al lado del Puente de Fierro. Allí, el Gran Canal pasa por debajo del Circuito Exterior Mexiquense y el tramo recién inaugurado de la autopista México-Pachuca, que conecta con el aeropuerto de Santa Lucía. Es, por lo tanto, un lugar de intersección. La búsqueda se llevó a cabo en el camellón que se sitúa justo debajo del Circuito, que en ese punto está elevado, y no era extraño que, de tanto en tanto, temblara el lugar por el paso de tráileres pesados. Cuando me aproximé a la orilla del Gran Canal, llamó mi atención ver que no estaba vallado ni tenía un perímetro de seguridad, sino que era una profunda brecha que se abría en la tierra. A cada lado de la brecha, en las laderas, nacen arbustos y cantan variedad de aves; mientras, sobre el agua, se acumula una costra de basura que da una imagen desoladora.

El protocolo de la búsqueda seguía una serie de pasos. En primer lugar, una excavadora traía tierra del dragado del canal y la extendía sobre el suelo del camellón, en montoncitos, para que las familias, vestidas con trajes sanitarios, doble guante de látex, cubrebocas y gafas de protección,

rastrillaran —rastrilláramos—la tierra en busca de restos óseos. Para comprender el impacto que este tipo de búsqueda puede tener en las buscadoras, es importante remarcar que el Gran Canal es un espacio asociado a la contaminación, a los desechos y a la basura de la urbe. Por momentos, mientras llevábamos a cabo la búsqueda, llegaban malos olores que nos devolvían a la realidad del lugar en el que estábamos y del tipo de materia en la que trabajábamos. Sin embargo, para las familias de personas desaparecidas, el Gran Canal ha supuesto, desde hace seis meses, un lugar de esperanza y dignidad.

Las autoridades presentes en ese espacio estaban vinculadas a la Comisión de Búsqueda estatal (Cobupem) y a la fiscalía. Me interesa, en específico, la agente del Ministerio Público (MP), de quien las madres me dijeron que era “ruda”, pero comprometida, que al menos sí se ponía a trabajar. Es la misma mujer de la que, como expliqué más arriba, se sentirían decepcionadas unos meses más tarde, por el trato a gritos.

El penúltimo día de búsqueda, estábamos rastrillando todas juntas —autoridades, familias y solidarias— el último montón de tierra que quedaba para terminar. Yo me puse a trabajar al lado de dos compañeras del colectivo. Cuando habían pasado unos cinco minutos, escuché a mi izquierda que la agente ministerial le decía a uno de los peritos de la Cobupem: “Espera, que les voy a hacer la broma”. De repente, apareció donde nosotras estábamos y lanzó algo al montón de tierra: el brazo roto de una muñeca. Lo macabro de la situación no hizo que las mamás se enfadaran —no, al menos, visiblemente—, sino que le rieron la gracia sin entusiasmo. La licenciada se rió en tono alto y regresó a rastrillar. Yo me quedé asombrada, todavía más cuando me percaté de que no parecía haberse dado cuenta de lo que implicaba su broma de mal gusto, en el contexto en que la hizo y con las personas a las que la dirigió. Más tarde, pensé que esa situación podía entenderse desde la normalización de la violencia. Esta experiencia me hizo reflexionar sobre cómo la violencia prolifera más allá de las intenciones morales o inmorales del sujeto que la ejerce. El problema no reside tanto en el hecho de que el sujeto sea o no consciente de lo que está haciendo, sino en el contexto que determina este tipo de comportamientos.

Hasta aquí, he ilustrado dos tipos de violencias burocráticas, bastante difuminadas y complejas de conceptualizar. Son violencias que

tienen que ver con las formas en que nos situamos en el mundo, mediante ejes espacio-temporales, pero también por cómo el contexto determina nuestras acciones. Ahora bien, hay violencias mucho más evidentes, que tienen que ver con discriminaciones y exclusiones, como cuando las autoridades alegan, ante la desaparición de una mujer joven, que se fugó con el novio, en lugar de iniciar los pasos para la búsqueda. El sexismo y el machismo, ante esos casos, quedan patentes.

También hay violencias asociadas a lo que, en un lenguaje del derecho, se llaman “malas prácticas” o “incumplimiento del debido proceso” pero que, desde mi punto de vista, tienen que ver con formas propias de operar de las burocracias mexicanas; esto es, no es que funcionen mal, es que así es cómo son ejecutadas. Supe de un caso en el que, ante el feminicidio de una niña, el Servicio Médico Forense (Semefo) le entregó a la madre el cuerpo de un hombre de setenta años, en lugar del de su hija. Este acto, que va más allá de la negligencia y se alinea con una forma de desaparición administrativa, no es un hecho aislado. Cada vez más, las familias desconfían ante el cuerpo que les es entregado por los “Semefos” hasta el punto de, en algunos casos, nunca tener la total certidumbre de que la persona a la que han enterrado sea, de verdad, su familiar. Otra práctica, que ha sido reportada en varias ocasiones, consiste en dejar restos del cuerpo en el lugar de los hechos, en el momento del levantamiento del cadáver, o del esqueleto. En el caso que me tocó acompañar, se encontraron vértebras de la víctima tiempo después de que el cuerpo hubiera sido encontrado y pasado a cadena de custodia. El impacto ante este hecho, además de las diligencias de exhumación y reintegración por las que tuvo que pasar la familiar, supuso volver a iniciar un proceso doloroso, al tener que desenterrar el recuerdo y saber que su familiar no había sido inhumada de forma íntegra.

Otras violencias tienen que ver con prácticas ilegales cometidas desde las propias instituciones, como las fosas clandestinas del Estado, que han sido documentadas y denunciadas en Tetelcingo y Jojutla, Morelos (Hernández Castillo, 22.02.2021). Allí, en 2014, se produjo un enterramiento irregular a manos de funcionarias públicas y con la aprobación de las autoridades municipales. Para las antropólogas que estudiaron el caso, queda claro que hubo una intencionalidad en localizar la fosa en Tetelcingo, “aprovechando el vacío legal creado en la falta de reglamentación para el funcionamiento de los panteones en el municipio de Cuautla” (Robledo et al., 2016: 13).

Entonces, se aprovechó esta desregulación para pasar por alto protocolos internacionales, procedimientos recomendados y otras leyes. Una de las cuestiones más graves, que dio carácter de ilegalidad a la inhumación, se debe al enterramiento de Oliver Wenceslao, cuyo cuerpo había sido plenamente identificado por sus familiares hacía meses. De hecho, fue gracias a la madre de Oliver, que reclamó la exhumación del cuerpo de su hijo, que se pudo destapar la serie de irregularidades consumadas en Tetelcingo y Jojutla, la cantidad de cuerpos enterrados de forma ilegal y sin seguir los requerimientos normativos de las inhumaciones —enterramiento en horizontal, con identificaciones, sin ropa. En su lugar, había cuerpos maniatados, vestidos y enterrados en vertical, amontonados.

En los casos que acabo de mencionar, las violencias son evidentes, ya que, además, involucran de forma directa a funcionarias e instituciones del Estado. Según una investigación que realizó Amnistía Internacional (2021) sobre las deficiencias en las investigaciones de feminicidios en el EDOMEX, hay toda una serie de procedimientos que conducen a que sucedan este tipo de violaciones. En el informe, se destacan las insuficiencias patentes en la investigación penal, el mal resguardo de las pruebas o la revictimización. También se señala que, detrás de alguna de estas circunstancias, hay malas condiciones de trabajo y falta de formación especializada.

El informe de Amnistía sirve de ejemplo para ver cómo se pueden llegar a documentar algunas de las violencias cometidas contra las familias por parte de las burócratas en los procesos de búsqueda y de investigación. No obstante, y por encuadrarse en la documentación de violencias a derechos humanos, hay una serie de cuestiones que pasan desapercibidas y que no se resaltan en el informe, como las violencias en la espera o en los desplazamientos. Ello muestra el conflicto que puede surgir entre la documentación y la conceptualización de violencias burocráticas desde un marco antropológico y otro jurídico.

Sin embargo, lo que espero haber dejado en claro con estas experiencias y reflexiones, es la necesidad urgente de dar cuenta de la diversidad de violencias que operan en las interacciones entre familias y burócratas, y de visibilizar las injusticias y exclusiones a las que son sometidas las víctimas en su trato con funcionarias e instituciones del Estado.

Hacia algunas conclusiones: las tareas que quedan pendientes

En este capítulo he abordado la actual crisis de violencia, desaparición, identificación e impunidad como una situación en la cual se está produciendo un agenciamiento forense, dentro del cual hay involucradas agentes sociales de colectivos, solidarias, investigadoras y, también, las propias burocracias. El papel que éstas ocupan en el mismo está en disputa, siendo constatables una variedad de violencias que operan contra las familias en busca de sus personas desaparecidas. Si bien es cierto que hay colaboraciones a nivel individual entre algunas autoridades y colectivos, esta voluntad no parece ser suficiente para poner freno a los excesos, obstáculos y omisiones cometidos contra las personas buscadoras y las víctimas. Así, se vuelve necesaria y justificable una investigación que aborde la comprensión de las burocracias y de sus violencias.

Entonces, planteo que el agenciamiento forense no es un espacio armónico, sino un campo en disputas múltiples, dentro del cual hay agentes en conflicto, y desde cuyas fronteras hay un cuestionamiento de conocimientos que están transformando las nociones de lo jurídico y lo médico institucionalizado. Estas fuerzas transformadoras vienen, ante todo, de las prácticas y las narrativas de las familias, convertidas en expertas buscadoras. En consecuencia, un estudio que profundice en estos conflictos, desde la perspectiva de las violencias cometidas contra las familias, tiene como fin mostrar los obstáculos que hacen que el agenciamiento forense no pueda desarrollar todo su potencial político y, en última instancia, puede servir para documentar estas situaciones que agravan el proceso de dolor y sufrimiento de las familias y las víctimas.

Sin embargo, hay tareas pendientes y huecos vacíos. El principal de ellos consiste en la ausencia, hasta el momento, de un diálogo con las mujeres buscadoras del colectivo en el que participo. Esta colaboración con ellas será imprescindible para conocer su propio entendimiento, y su experiencia, sobre lo que ellas entienden como violencia burocrática, y cómo la viven. Sin este ejercicio dialógico, la investigación no puede avanzar en su propósito colaborativo, por lo que el contraste de saberes y conocimientos se vuelve esencial para las fases que siguen.

Para concluir, este capítulo es un texto que avanza algunas reflexiones y observaciones etnográficas sobre las violencias cometidas en/contra el

agenciamiento forense. Asimismo, rescata y enfatiza las potencias de las familias en este importante proceso sociopolítico.

Referencias bibliográficas

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2021. *Juicio a la Justicia. Deficiencias en las investigaciones penales de feminicidios precedidos de desaparición en el Estado de México* [Informe]. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/juicio-a-la-justicia/>
- ANSOLABEHERE, Karina; FREY, Barbara & PAYNE, Leigh. 2017. “La ‘constitución’ de la desaparición forzada. Vínculos entre los significados legales y sociales de la desaparición”. In: YANKELEVICH, J. (coord.). *Desde y frente al Estado: pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*. pp. 1–25. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales.
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando. 2021. “El laberinto del derecho. Legalidad estatal, esquizofrenia legal y lucha por el autogobierno indígena en México”. *Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos Nas Américas*, vol. 5, n. 1, pp. 66–88.
- AUYERO, Javier. 2021. “Introducción: Tempografía. La espera hoy y antes”. In: _____. *Pacientes del Estado*. pp. 15- 40. Buenos Aires: Eudeba.
- BARRERA, Leticia. 2016. “Nostalgia, crítica y subjetividad. Narrativas y usos performativos del pasado en el campo judicial argentino en tiempos de poscrisis”. En: MARTYNIUK, C. & SECCIA, O. (comps.) *La cabeza de la pasión. Crítica y nostalgia*. pp. 155-179. Buenos Aires: La Cebra.
- BOURDIEU, Pierre. 1986. “La force du droit”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64. pp. 3-19.
- BUCHELY IBARRA, Lina Fernanda. 2019. “Laberintos y despojos: análisis del proceso de implementación de la Ley de Víctimas y restitución de tierras desde una perspectiva multiescalar de las burocracias estatales”. In: JARAMILLO SIERRA, I. & BUCHELY IBARRA, L.F. *Etnografías burocráticas. Una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*. pp. 255-279. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- DE LA SERNA ALEGRE, Andrea. 2020. *Vidas póstumas. El agenciamiento forense y el cuerpo muerto ante una exhumación en el Estado de México*. [Tesis de maestría no publicada]. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.
- DELEUZE, Gilles & GUATTARI, Felix. 2010. *Mil Mesetas*. Valencia: Pre-Textos.

- ENCINAS, Alejandro. 2019. “Emergencia forense” [en línea]. *El Universal*, 25.06.19. Accesible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/alejandro-encinas/nacion/emergencia-forense>
- ESTÉVEZ LÓPEZ, Ariadna. 2015. “La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México”. *El Cotidiano*, 194, noviembre-diciembre. Ciudad de México: UAM Azcapotzalco. pp. 7-17.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo & SILVA GARCÍA, Fernando. 2013. “El ‘caso Radilla’ y su impacto en el orden jurídico nacional”. In: ASTUDILLO, C. & CARPIZO, J. (coords.). *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. pp. 185-235. México: UNAM: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- GUPTA, Akhil. 2015. “Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado”. In: P. ABRAMS, P., GUPTA, A. y MITCHELL, P. (eds.) *Antropología del Estado*. pp.71-144. México: Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, Aída Rosalva. 22.02.2021. “Las violencias burocráticas y la triple desaparición de personas en Morelos: los casos de las fosas clandestinas estatales ante la ONU” [en línea]. Rompeviento. Recuperado de: <https://www.rompeviento.tv/las-violencias-burocraticas-y-la-triple-desaparicion-de-personas-en-morelos-los-casos-de-las-fosas-clandestinas-estatales-ante-la-onu/>
- HERRERA, Luis. 10.09.2021. “Exhumaciones e identificación, la gran deuda forense” [en línea]. Reporte Índigo. Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/exhumaciones-e-identificacion-la-gran-deuda-forense/>
- LÓPEZ CERÓN, Sara. 2020. *Entre la angustia y la agonía. La cotidianidad de los buscadores en sitios de exterminio de frente a la burocracia de Estado: el caso del sur de Tamaulipas*. [Tesis de maestría no publicada]. CIESAS Pacífico Sur.
- LÓPEZ LÓPEZ, Erika Liliana. 2019. “El enfoque humanitario frente al jurídico en la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada: tensiones y apuntes para una reflexión crítica del giro forense”. *Revista sobre Acesso À Justiça e Direitos nas Américas*, vol. 3, n. 2. Abril-agosto. pp. 24-50.
- MOVIMIENTO POR NUESTROS DESAPARECIDOS. 2021. *La crisis forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar* [Informe]. México. Disponible en línea en: <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>

- NUITJEN, Monique. 2004. "Between Fear and Fantasy: Governmentality and the Working of Power in Mexico". *Critique of Anthropology*, vol. 24, n.2. pp. 209-230.
- REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS (RNPDO). 2022. "Estadística del RNPDO por filtros" [última consulta el 4 de julio del 2022]. Disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>
- ROBLEDO, Carolina. 2020. "Crímenes de oficina. Producción masiva de cuerpos sin identificar en la burocracia mexicana". In: MENDOZA, C., ROBLEDO, C. & REYNA ESTEVES, P. *De las fosas clandestinas a la tumba vacía. Narrativas de dignidad y esperanza en tiempos de horror*. pp. 135-155. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- ROBLEDO, C., ESCORCIA, L., QUERALES, M. & GARCÍA, G. 2016. "Violencia e ilegalidad en las fosas de Tetelcingo: interpretaciones desde la antropología". *Resiliencia*, 3, julio-septiembre, pp. 8-24.
- ROSEBERRY, William. 2002. "Hegemonía y lenguaje contencioso". In: JOSEPH, G.M. & NUGENT, D. *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. pp. 213-226. Ciudad de México: Era.
- SAUVAGNARGUES, Anne. 2006. *Deleuze. Del animal al arte*. Buenos Aires: Amorrortu.
- TURATI, Marcela & TZUC, Efraín. 22.09.2020. "Un país rebasado por sus muertos" [en línea]. Quinto Elemento Lab. Disponible en: <https://quintoelab.org/crisisforense/un-pais-rebasado-por-sus-muertos/>
- VERÁSTEGUI, Jorge. 2020. "La búsqueda de personas desaparecidas como un nuevo derecho en la legislación mexicana, sus retos en la implementación". *El Cotidiano*, 219, enero-febrero. pp. 7-19.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, María Teresa. 2016. "Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia". *Intersticios Sociales*, 11, marzo-agosto. pp. 1-28.
- VIZCARRA, Marcos. 7 de octubre del 2020. "Crisis forense: cuando las funerarias suplieron al Semefo" [en línea]. Quinto Elemento Lab/ Adónde van los desaparecidos. Recuperado de: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2020/10/07/crisis-forense-cuando-las-funerarias-suplieron-al-semefo/>

Sobre los autores y las autoras

AGUDO SANCHÍZ, Alejandro

Alejandro Agudo Sanchíz es doctor en antropología social por la Universidad de Manchester (Gran Bretaña), en cuya Escuela de Ciencias Sociales fue además investigador honorario, entre 2005 y 2008. Ha trabajado como consultor para diversas organizaciones civiles e instituciones públicas en México en los campos de desarrollo social y seguridad ciudadana. Actualmente es profesor investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana–Ciudad de México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras de México. Sus áreas de interés, dentro del campo de la antropología política, incluyen el Estado, las políticas públicas, las organizaciones civiles y las comunidades profesionales de los sectores público y privado. Es autor de *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo* (2015) y coautor de *Fundamentalismo y macroecumenismo. Una propuesta para el análisis de la dimensión política de los grupos religiosos* (2024). Fue coordinador nacional para México (2018–2024) y es coordinador nacional (2024 -) del Grupo de Trabajo Antropología del Estado y de las instituciones de la Asociación Latinoamericana de Antropología.

ORCID - <https://orcid.org/0000-0001-9475-4687>

BUSTOS BARRERA, Bárbara

Bárbara Bustos Barrera es antropóloga, licenciada en antropología con mención en antropología aplicada por la Universidad Católica de Temuco (UCT, Chile). Es doctora y magíster en antropología social por el Programa de Posgrado en Antropología Social de la Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil (PPGAS/UFSC). Ha trabajado como antropóloga en instituciones públicas en el ámbito de las políticas de salud con población indígena. Actualmente es académica y directora de la Carrera de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Sus áreas de interés son políticas públicas, salud interculturalidad, etnografía del estado y antropología aplicada.

ORCID - <https://orcid.org/0000-0003-1392-4192>

CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues

Sérgio Ricardo Rodrigues Castilho es doctor en antropología social por el Museo Nacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ). Es profesor asociado IV en el Departamento de Sociología y Metodología de las Ciencias Sociales de la Universidad Federal Fluminense (UFF). Investiga los procesos de formación del Estado en Brasil, con énfasis en cuestiones de legitimidad, institucionalización y planificación. ORCID - <https://orcid.org/0000-0002-8156-3184>

DE LA SERNA ALEGRE, Andrea

Andrea De la Serna Alegre es licenciada en filosofía por la Universidad de Zaragoza, maestra en Comunicación y Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, y candidata a doctora por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de la Ciudad de México (CIESAS-CDMX), en la línea “Diversidad cultural, poder y justicias”. Su investigación reciente se enmarca en la antropología política, la antropología del Estado y la antropología jurídica, haciendo hincapié en los procedimientos burocráticos que se despliegan a raíz de la reciente institucionalidad creada en México, a partir de las legislaciones en materia de desaparición forzada y por particulares. Asimismo, su trabajo de campo ha desarrollado etnografías burocráticas que, más allá de espacios de escritorio, inciden en las interacciones entre burócratas de la desaparición y la búsqueda, y familias de personas desaparecidas. Para la realización de su investigación, ha sido crucial establecer una metodología colaborativa y un compromiso, de más de dos años, con el colectivo de familias en búsqueda “Uniendo Esperanzas-Estado de México”, con quienes ha asistido a reuniones en fiscalía y búsquedas, en campo en o morgues. Su tesis de doctorado, de próxima aparición, desarrollará y profundizará algunos de los aspectos que, en el texto aquí presentado, se perfilan como líneas de reflexión teórica. ORCID - <https://orcid.org/0009-0009-5359-9401>

DE SOUZA LIMA, Antonio Carlos

Antonio Carlos De Souza Lima es licenciado en Historia (UFF, 1979); magíster y doctor en Antropología Social (PPGAS/Museo Nacional-UFRJ; 1985; 1992). Es profesor jubilado de Etnología y colaborador-miembro voluntario del cuerpo docente permanente del Programa de Posgrado en Antropología Social - Museo Nacional - Universidad Federal de Río de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ). Becario de productividad en investigación 1A del CNPq y Científicos de Nuestro Estado de la Fundación Carlos Chagas de Apoyo a la Pesquisa del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ); profesor visitante en el Programa de Posgrado en Antropología de la Universidad Federal Fluminense (2023-2025). Fue presidente de la ABA - Asociación Brasileña de Antropología (2015-2016); coordinador del Área de Antropología y Arqueología en la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - CAPES (2018-2022). Co-coordinador del Laboratorio de Investigación en Etnicidad, Cultura y Desarrollo (LACED)/MN-UFRJ. Tiene experiencia en las áreas de Antropología Política, trabajando principalmente en los siguientes temas: Antropología del Estado (indigenismo, política indigenista, pueblos indígenas y universidad; estudios sobre administración pública y cooperación técnica internacional) e Historia de la Antropología en Brasil (antropología histórica de museos y colecciones etnológicas; relaciones indigenismo-antropología; pensamiento social brasileño). Fue coordinador general (2018-2024) y es coordinador nacional para Brasil (2024 -) del Grupo de Trabajo sobre Antropología del Estado e Instituciones de la Asociación Latinoamericana de Antropología - ALA. ORCID - <https://orcid.org/0000-0001-5260-236X>

FREIRE, Lucas

Lucas Freire es magíster y doctor en antropología social por el Programa de Posgrado en Antropología Social del Museo Nacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ). Es profesor adjunto en el Departamento de Antropología del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (ICS/UERJ), y en la especialización en Sociología Urbana del ICS/UERJ. Sus intereses abarcan los debates sobre el Estado, la salud, las políticas públicas, la burocracia, las prácticas de documentación, el género y la sexualidad, los derechos, la judicialización, la administración pública, la teoría antropológica, la etnografía, entre otros. ORCID - <https://orcid.org/0000-0002-9629-6840>

GIORDANO, Mariana

Mariana Giordano es investigadora principal de CONICET y profesora titular de la Cátedra Historia del Arte de la Facultad de Humanidades de la UNNE; es académica delegada por el Chaco en la Academia Nacional de Bellas Artes de Argentina. Dirige el Núcleo de Estudios y Documentación de la Imagen (NEDIM) con sede en el IIGHI (CONICET/UNNE). Sus investigaciones abordan la historia del arte y la cultura visual del Nordeste Argentino y regiones adyacentes. Como consecuencia de sus investigaciones sobre indígenas chaqueños, fue testigo de conocimiento en la causa judicial federal argentina de la Masacre de Napalpí (2022). ORCID - <https://orcid.org/0000-0002-2730-3701>

MAIA, Bóris

Bóris Maia es profesor adjunto del Departamento de Fundamentos de la Educación, Facultad de Educación, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Doctor y magíster en antropología por el Programa de Posgrado en Antropología de la Universidad Federal Fluminense (PPGA-UFF). Fue profesor suplente del Departamento de Antropología de la UFF (2020-2022); *Visiting Scholar* en la Escuela de Educación de la Universidad de Stanford (2022). Es investigador del Instituto de Estudios Comparados en Gestión de Conflictos (INCT-InEAC). ORCID - <https://orcid.org/0000-0002-7024-8605>

MIRANDA, Ana Paula Mendes de

es licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Federal Fluminense (UFF) y doctora en Antropología por la Universidad de São Paulo (USP). Actualmente trabaja en la UFF como profesora asociada IV en el Departamento de Antropología e investigadora en el Instituto de Estudios Comparados en Administración Institucional de Conflictos (InEAC); tiene una beca de productividad CNPq 1D y es becaria del programa Científico de Nuestro Estado (CNE) de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ). También fue vicecoordinadora de los Programas Profesionales del Área de Antropología y Arqueología de la CAPES Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior) y directora del Grupo de Investigación (CNPq - Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico) “Antropología Política y Conflicto: investigaciones empíricas sobre burocracias, religiones y movilizaciones sociales”.

ORCID - <https://orcid.org/0000-0003-1007-6714>

NAVALLO COIMBRA, Laura

Laura Navallo Coimbra es licenciada en antropología por la Universidad Nacional de Salta, magíster y doctora en antropología por el Programa de Posgrado en Antropología Social del Museo Nacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ). Actualmente es investigadora adjunta del CONICET (ICSOH-UNSa) y docente e investigadora de la Universidad Nacional de Salta, Arg. - UNSa. Sus investigaciones se centran en las prácticas y políticas de gobierno de las poblaciones, la cultura y los modos de hacer estado. Es coordinadora nacional por Argentina (2018 -) del Grupo de Trabajo de Antropología del Estado y de las Instituciones de la Asociación Latinoamericana de Antropología (ALA).

ORCID - <https://orcid.org/0000-0003-0213-040X>

OLIVEIRA MEDEIROS, João Pedro de

João Pedro de Oliveira Medeiros es estudiante de doctorado en el Programa de Posgrado en Antropología de la Universidad Federal Fluminense (PPGA-UFF), donde también realizó una maestría y obtuvo la licenciatura en antropología con la investigación “Institucionalización, envejecimiento y cuerpo: una etnografía sobre el control institucional y los procesos de diferenciación en una residencia de ancianos de la Baixada Fluminense - RJ”. Se interesa por la antropología de la persona en interfaz con estudios sobre corporalidad, emociones, prácticas de poder e institucionalización, entre otros.

ORCID - <https://orcid.org/0000-0003-2389-3609>

QUEVEDO, Cecilia

Cecilia Quevedo es doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Se desempeña como investigadora adjunta del CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios en Comunicación, Expresión y Tecnologías (IECET-FCC-UNC) y docente de la Facultad de Ciencias de la Comunicación (FCC-UNC). Es directora del Programa de Estudios sobre capitalismo, conflictos territoriales/socioambientales y políticas públicas (IECET) e integrante de la Red de Estudios sobre el Hábitat Rural (REDHAR). Sus investigaciones abordan las construcciones ideológicas de las políticas públicas en Argentina, en el Impenetrable chaqueño y el Noroeste cordobés.

ORCID - <https://orcid.org/0000-0001-6964-1349>

RODRÍGUEZ CORTÉS, Luisa Fernanda

Luisa Fernanda Rodríguez Cortés es profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México. Doctora en antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM y politóloga por la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Su trabajo se ha centrado en los procesos de exclusión social, pobreza y segregación urbana; ciudadanía, sociabilidad y espacio público; ciudad y etnicidad. ORCID - <https://orcid.org/0000-0003-3735-8375>

SOLER, Carolina

Carolina Soler es licenciada en antropología por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), magíster en antropología y etnología por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHES, París, Francia) y doctora en antropología –en cotutela– por la EHES y la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Su investigación aborda el cine indígena latinoamericano y, desde 2014, ha trabajado con poblaciones qom, moqoit y wichí, en el Chaco argentino; y con pobladores shuar de la Amazonía ecuatoriana. Forma parte del Núcleo de Estudios y Documentación de la Imagen, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI/CONICET-UNNE) y del proyecto “ORIGEN: Fortalecimiento de las capacidades de realizadores audiovisuales indígenas” (UNESCO-INAI). Es docente en la Cátedra de Antropología e Imagen de la Universidad Nacional de La Plata - UNLP, Argentina. ORCID - <https://orcid.org/0000-0003-3026-2813>