

Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor y José Szwako (Organização), *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*, Río de Janeiro, Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019, 410 pp.

Reseña por **Gisela Zarembeg***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 29(57) | 2021 | e-ISSN: 2309-4982
doi: dx.doi.org/10.18504/pl2957-017-2021

Esta reseña expone, en primera instancia, los aportes claves de *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*, para desarrollar luego algunas reflexiones críticas y líneas de investigación futuras en torno a su temática. Se trata del trabajo de una red de investigadores brasileños coordinados por Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor y José Szwako, reunido en una obra colectiva articulada, esto es, en un producto que no es fruto improvisado ni casuístico.

Congregados en torno al campo de una sociología política que los autores reconocen como radicalmente relacional, el libro ofrece herramientas conceptuales innovadoras con las cuales se analizan casos empíricos de relación entre movimientos sociales y políticas públicas. El andamiaje teórico se aplica para revisar la interacción mutuamente constituyente entre poderes sociales organizados de modo colectivo y el Estado, entendido este como un ente heterogéneo y poroso. Los autores elaboran un enfoque conceptual sofisticado y simultáneamente parsimonioso aplicado a procesos socioestatales de institucionalización de políticas públicas acaecidas en la postransición brasilera, en especial desde la reforma constitucional de 1988 hasta el desafuero de 2016.

El desarrollo de una perspectiva radicalmente relacional en un mundo académico profundamente fragmentado en compartimentos disciplinarios estancos que no permiten ver las zonas grises y las interacciones entre política y sociedad,

* Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO México). Profesora-Investigadora, FLACSO México | gizezar@flacso.edu.mx | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3062-1628>

es sin duda uno de los aportes más innovadores del texto al tiempo que constituye un exigente desafío que los autores acometen con meticulosidad.

Para lograrlo, los autores se centran en el concepto de institucionalización concebido como un proceso de transformación (diferenciado del concepto cristalizado de instituciones), retomando premisas fundamentales del neoinstitucionalismo histórico con especial referencia a Theda Skocpol. Entre la oferta de conceptos más elaborados se delimitan y renuevan los términos *encajes institucionales* —y dominios de agencia a ellos relacionados— y *capacidades estatales*.

Esta tarea comienza estableciendo una cuidadosa crítica a los enfoques pluralistas, corporativistas y a aquellos referidos a teorías clásicas sobre movimientos sociales. En cuanto al primero (pluralismo), los autores reconocen que esta perspectiva concibe al Estado como una arena en disputa, pero critican que el énfasis en el conflicto no permita dar cuenta cabal de la institucionalización de las relaciones socioestatales. En otras palabras, la idea de una pluralidad de disputas en torno al Estado no ofrece espacio para entender distorsiones estables a favor de unas u otras pautas. En contraposición, el neocorporativismo enfatizaría la institucionalización de estructuras de intermediación entre Estado y actores sociales relevantes. Sin embargo, este énfasis en los monopolios de representación de intereses (típicamente, sindicatos, corporaciones campesinas y en el campo contrapuesto, corporaciones empresariales) altamente institucionalizados no habría permitido incluir la heterogeneidad de los actores sociales (movimientos ambientalistas, de derechos humanos, feministas, etcétera), productores de intermediaciones menos rígidamente institucionalizadas, que precisamente fueron protagónicas en la postransición brasilera.

Las teorías clásicas sobre movimientos sociales son las que, en cambio, procuran dar cuenta de esta diversidad y flexibilidad. Al hacerlo, no obstante, exacerbaban el carácter contencioso de los movimientos sociales, obstaculizando una perspectiva analítica sistemática sobre sus relaciones con el ámbito estatal. Esta centralidad en lo contencioso no permite destrabar supuestos normativos de la relación entre movimientos y Estado, lo que deriva en supuestos no siempre adecuados acerca de pérdida de autonomía y efectos negativos de desmovilización, rutinización, cooptación y profesionalización de las organizaciones sociales. De manera elocuente, los autores afirman que el énfasis en las características contenciosas de los movimientos sociales impide analizar los procesos de institucionalización de las relaciones socioestatales en términos de posibles recursos positivos para dichos movimientos.

Realizadas estas revisiones y críticas, los autores proponen aprehender las especificidades de los patrones de interacción socioestatal para comprender la actuación de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en términos de su capacidad de incidencia sobre las políticas sociales en el

periodo de postransición en Brasil. Para abonar a esta comprensión desde un enfoque superador de los límites antes criticados en cada una de las perspectivas revisadas, ellos retoman y recrean los conceptos de *encajes institucionales* y *capacidades estatales*, recuperados de Theda Skocpol y Charles Tilly, que de alguna forma habrían quedado subteorizados.

Sin duda, la recuperación teórica creativa del concepto de encajes institucionales es uno de los aciertos más relevantes de la obra. Estos encajes son definidos como puntos de acceso continuos entre actores sociales y Estado que pueden tomar la forma de órganos, reglas, prioridades, cargos y, en general, espacios y puentes de diálogo con funcionarios ubicados en un Estado poroso. Dichos encajes pueden asumir accesos relativamente estables de diferente tipo, como cargos, leyes, programas, instrumentos (variación horizontal), con respecto a distintas posiciones en la jerarquía gubernamental (variación vertical) y, a su vez, la articulación entre diversos encajes (horizontales y verticales) conforma una configuración específica denominada dominio de agencia.

Del “otro lado” de los movimientos sociales, las capacidades estatales entendidas como grados de control sobre un territorio y una población —i. e., políticas impositivas, alimentarias, de natalidad, etcétera— funcionan como brújulas que moldean y modulan las dinámicas de institucionalización y las demandas de los movimientos y las organizaciones sociales. Retomando a Michael Mann, más allá de la fuerza represiva estatal sobre lo social, es importante concebir el poder infraestructural del Estado que se entreteje conjuntamente con la sociedad. Sin embargo, a diferencia de Mann, en esta obra se profundiza en una perspectiva no externalista del Estado. Ello significa ponderar que el hacer estatal se construye en procesos de interacción socioestatales. En otras palabras, este libro destaca la existencia de una sociogénesis de las categorías de operación y de los instrumentos de intervención del Estado.

El punto clave en el que los autores proponen profundizar los planteos precedentes se enfoca en dejar de pensar en términos dicotómicos el mundo de actores estatales como si estuviera tajantemente separado de los actores sociales —sin impugnar con ello la autonomía estatal y de alguna forma la social—. Por ello, los autores afirman insistente y abundantemente que es imprescindible ubicar su propuesta conceptual sobre encajes y capacidades con base en la mutua constitución entre Estado y sociedad, la cual no implica únicamente construcción recíproca o codeterminación

He aquí un punto de inflexión importante. Aunque lo mencionan (considero que un poco al pasar), los autores están en realidad aquí asestando una crítica contundente al concepto de oportunidades políticas. Esta crítica, según lo sostienen, sería de naturaleza metodológica (orientando el foco de observación) y no ontológica. Desde la perspectiva relacional que proponen, no resulta

cognitivamente productivo concebir las ventanas de oportunidad política como entes casuísticos externos a la relación misma que se teje entre Estado y actores sociales a lo largo del tiempo. De esta forma, las propias estructuras de oportunidad se habrían coconstruido a partir de la mutua agencia social y estatal constantemente a lo largo de diferentes procesos históricos. En otras palabras, los procesos institucionales son simultáneamente productores y productos de las interacciones socioestatales.

Siguiendo estos innovadores parámetros teóricos, los autores de este libro a lo largo de siete capítulos subsiguientes a uno introductorio, analizan los casos de los encajes institucionales y los dominios de agencia del movimientos municipalista de salud brasileiro (a cargo de Monika Dowbor), la entrada de nuevos inmigrantes en la política local de San Pablo (Patricia Tavares de Freitas), la construcción de encajes institucionales en el movimiento popular urbano brasileiro (Euzeneia Carlos), el impacto de movimientos sociales en la política socioeducativa (Maria do Carmo Alburquerque), la relación entre antirracismo, movimientos sociales y el Estado brasileiro entre 1985 y 2016 (Flavia Ríos), entre feminismos, movimientos de mujeres y políticas de salud (Leyla Pedreira de Carvalho) y de los movimientos negros e indígenas en la política de salud y de HIV (Vera Schatan Coelho y Adrián Gurza Lavalle), todos ellos también en el contexto del caso brasileiro. Como si fuera un capítulo dedicado a la aplicación del enfoque en otro país, se analiza finalmente la relación entre ideas e interacción socioestatal en los casos de políticas de combate a la violencia contra la mujer y de derechos sexuales y reproductivos en Paraguay (José Szwako y Renato Perissinotto).

Llegados a este punto, estamos en condiciones de establecer algunas reflexiones críticas sobre la propuesta de estos autores. Condensó estas críticas en dos grupos. Uno relacionado al problema del cambio social y al conflicto involucrado en ello, y otro referido a las posibilidades que esta propuesta tiene para “viajar” a otros contextos de análisis empírico fuera del caso brasileiro.

Tal como comenté, las ganancias de la propuesta son importantes para indagar la institucionalización de relaciones socioestatales en torno a políticas públicas. Sin embargo, no parece quedar tan claro que lo mismo pudiera decirse cuando se evalúa su aplicabilidad a casos de cambio institucional e incluso de desinstitucionalización. Las dificultades para abordar las complejidades del cambio institucional han sido discutidas vastamente por la propia y amplia literatura que se ha desarrollado dentro y fuera del campo teórico neoinstitucionalista. Esta obra no parece escapar del todo a algunas de las impugnaciones más relevantes, que apuntan a señalar que el énfasis en la estabilidad no permite registrar adecuadamente cambios. En otras palabras, la idea de reconstruir analíticamente los procesos históricos considerando la institucionalización como

punto de llegada (objeto a ser desentrañado) no habilita demasiado espacio analítico para registrar los cambios (constantes o repentinos) que pueden derivar en cambios cualitativos profundos. Para el momento en que se publica este libro (el periodo posterior al desafuero en Brasil y de regresión acelerada de los pactos fundantes en torno a la Constitución de 1988), esta no parece ser una crítica menor.

Aún más, el foco en que los encajes han sido y son mutuamente constituidos implica preguntarse ante el actual escenario brasilero de franca regresión, si la desinstitucionalización (¿los desencajes?) se producen también mutuamente o si implican más bien divorcios tajantes. Si así fuera el caso: ¿tiene el Estado mayores prerrogativas y condiciones para plantear la ruptura de la mencionada mutualidad? Son los actores sociales —sobre todo aquellos relacionados con posiciones de desigualdad y marginación— más dependientes de los “humores” cocreativos de los actores estatales?

No considero que estas preguntas sean completamente justas para los objetivos que explícitamente se propone la obra —claramente ubicada por los autores en periodo postransición brasilero hasta 2016—. A pesar de ello, es también difícil escapar de estos cuestionamientos: ¿cómo abordar institucionalización sin incorporar teóricamente su reverso? La aplicación del enfoque aquí propuesto a los fenómenos empíricos de desajuste entre Estados y sociedad ameritaría nuevas readaptaciones conceptuales. Probablemente una primera respuesta podría plantearse algún tipo de proceso de desencaje histórico gradual o incremental, que no asuma necesariamente la ocurrencia de un evento inédito bajo la forma de un cataclismo en el que una parte (Estado o sociedad) se escinde tajante y dicotómicamente.

No obstante, la gradualidad o incrementalidad no termina de resolver el problema del cambio institucional, entendido como desinstitucionalización de encajes previos. Esto es así porque la evidencia muestra que encajes anteriores son reemplazados por otros protagonizados por nuevos actores, por ejemplo, encajes coconstruidos con actores sociales progresistas son reemplazados o incluso ocupados por actores conservadores. Esto nos devuelve al terreno del conflicto cuando ya se había propuesto superar la idea del Estado como arena de disputa y la noción de movimientos sociales como actores puramente contenciosos. El problema que habíamos desechado por la puerta reingresa por la ventana y lleva a preguntarnos: ¿cómo podríamos reponer una noción de conflicto desde una perspectiva radicalmente relacional que se centra en los procesos de institucionalización mutuamente constituidos entre Estados y sociedad? La tarea no parece sencilla. Plantear mutuas deconstituciones institucionales incrementales no parece resolver la necesidad de incorporar la disputa y la competencia múltiple. Concebir que desiguales actores resultan coconstitutivos frente a un

mismo Estado (aunque no homogéneo, fragmentado y poroso) parece implicar alguna noción más integral o de conjunto que permita analizar procesos de contra y mutua constitución simultáneos. También significa concebir que los movimientos y las organizaciones sociales están mutuamente implicados entre sí. Esto significa que están en relación coconstituyente no únicamente con el Estado, sino en relaciones de interacciones mutuas (conflictivas o no) entre movimientos.

Finalmente, la última observación crítica se refiere a la relación entre la propuesta teórica y las posibilidades de viajar más allá del caso brasileiro. La obra entre manos aplica el andamiaje conceptual a casos empíricos referidos a políticas públicas producidas durante la postransición en Brasil. Aunque los autores aclaran que su objetivo es fundamentalmente teórico, es decir, que no se trata de un diagnóstico de Brasil, es claro que este desarrollo teórico está fuertemente imbuido por la historia del caso brasileiro, en particular desde la reforma constitucional de 1988 hasta el 2016. En este sentido, hay que reconocer que la implicación mutua entre Estado y sociedad puesta en el centro por los autores, estuvo concretamente enfocada en el caso brasileiro en el ámbito del Ejecutivo, a través de diferentes instituciones participativas y procesos de coestión y control societal. Este énfasis en el campo de las políticas pública no resulta necesariamente tan evidente para otros casos de movimientos sociales y agendas de políticas en otros países. Por ejemplo, cuando se analiza la agenda feminista en Brasil se observa la importancia y los obstáculos derivados del activismo institucional centrado en políticas públicas lideradas por el ejecutivo federal. Sin embargo, en otros casos, como el mexicano, la interacción en el ámbito legislativo y judicial ha sido igual o más relevante que en el campo de las políticas públicas planteadas e implementadas desde los ejecutivos. En este caso cabe preguntarnos: ¿sería posible aplicar las nociones de encajes y capacidad estatal para analizar la interacción entre actores sociales y estatales abocados a otros poderes del Estado democrático? Si las leyes se conciben también como encajes, ¿cómo podría utilizarse esta noción para analizar la interacción socioestatal en los poderes legislativo y judicial? Pero al hacerlo, sobre todo en relación al legislativo, ¿no estaríamos reeditando de alguna forma la perspectiva pluralista que incluye la política de proximidad con partidos y enfatiza los aspectos electorales como parte de la disputa por el Estado?

En conjunto, la obra aquí reseñada constituye un aporte relevante, parsimonioso y creativo para analizar procesos de institucionalización mutuamente constituyentes entre actores estatales y sociales durante el periodo de postransición brasileño. La propuesta conceptual se muestra como aplicable al ámbito de las políticas públicas producidas centralmente en el campo del poder ejecutivo brasileiro desde 1988 hasta 2016. La aplicación del andamiaje

conceptual a otros casos y latitudes en los que prevalecen interacciones con otros poderes constituiría un desafío y una oportunidad para realizar posibles ajustes teóricos. Algo similar parece plantearse para el análisis de fenómenos de “desencaje” y transformación institucional, lo que aplica para el contexto actual brasileño. En este caso, los desafíos parecen implicar un replanteo de la noción de conflicto y del cambio institucional en el contexto de la perspectiva de una sociología política radicalmente relacional tal como este libro sugieren-temente nos propone.

