

Joel S. Migdal, *Estados débiles, estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, 191 pp. (Colección Umrales)*

Julio/diciembre 2012

Perfiles Latinoamericanos 40

253

Las diversas corrientes de la teoría social han ofrecido, por décadas, diversas interpretaciones acerca de los modos en que actores estatales y societales interactúan en la preservación y/o transformación del orden vigente. Algunos enfoques identifican el Estado como una entidad uniforme y monolítica, sin percibir cabalmente las múltiples fuerzas que en su interior operan, las diferencias de poder entre los niveles de gobierno y sus múltiples nexos con lo social. Para responder a esas carencias, el investigador Joel S. Migdal, profesor de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Washington, ha desarrollado el enfoque *State in society*, cuyas nociones básicas llegan hoy al público hispanohablante de la mano del Fondo de Cultura Económica, en *Estados débiles, Estados fuertes*, selección de ensayos incluidos en el catálogo de la colección Umrales, publicada en 2011.

El *State in society* concibe el Estado como “[...] un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes” (Migdal, 2011: 34). Se trata de un campo abierto con múltiples fronteras, donde disímiles órdenes institucionales

* Este libro es el primero de la Colección Umrales dirigida por Fernando Escalante Gonzalbo y Claudio Lomnitz y publicada por el Fondo de Cultura Económica (FCE) que busca disminuir el rezago en el acceso a textos originalmente escritos en idiomas distintos al español con la traducción de obras que guían la discusión en disciplinas como antropología, sociología, ciencia política, historia y estudios de género. [Nota de la directora.]

— no todos ellos centralizados ni anclados exclusivamente en lo gubernamental — y legales se complementan con procesos y relaciones de poder no formalizados. Migdal busca identificar (y diferenciar) a los diferentes actores — colectivos o individuales —, las prácticas institucionales que éstos desarrollan y las relaciones que generan en su interior.

Las propuestas del enfoque *State in society* se relacionan con la aparición de un campo de estudios — o nuevo dominio híbrido según la sugerente clasificación de Dogan y Pahre — denominado antropología del Estado,¹ cuya agenda (en construcción) atiende un conjunto de interrogantes de relevancia para la ciencia y práctica políticas contemporáneas. Entre éstas destacan: *a) ¿mediante qué mecanismos los estados pueden establecer una autoridad política coherente y eficaz?, y b) ¿en qué momentos, formas y lugares los múltiples actores de la sociedad — que también presuponen dinámicas de dominación/ emancipación — pueden desafiar los poderes del Estado o, al menos, negociar eficazmente con éstos para lograr la inclusión de sus intereses en las agendas políticas?* El autor destaca que su “[...] enfoque del Estado en la sociedad indica a los investigadores el proceso de interacción de las agrupaciones entre sí y con aquellos cuya conducta compiten por controlar o influenciar” (2011: 45).

Migdal sugiere pensar el orden social como una red de actores y espacios, con múltiples *locus* de creación de normas, de conflictos abiertos o velados, y de ejercicios de dominación dispersos, en vez de como una pirámide dirigida por un Estado todopoderoso y coherente. Así cuestiona cierta “[...] lamentable tendencia a tratar al Estado como actor orgánico indiferenciado [...] Se ha minimizado la dinámica de la lucha por la dominación en la sociedad, en la que los componentes del Estado han desempeñado papeles divergentes en diversos escenarios” (2011: 162).

Al poner énfasis en la forma en que las diversas luchas socio-estatales alteran la disposición de recursos, la naturaleza de la estratificación social, el contenido de las identidades colectivas y los proyectos políticos en pugna, Migdal reconoce que estas contiendas pueden desarrollarse durante períodos excepcionales de estabilidad y terminar con la total transformación — abrupta en clave revolucionaria, paulatina en un sentido reformista y modernizador — de la sociedad por el Estado, incluyendo la captura

¹ Según Migdal, su enfoque “[...] sugiere una antropología del Estado, un medio de desagregarlo prestando atención a las diferentes presiones que se encuentran los funcionarios en cuatro niveles distintos del Estado. Las presiones se producen dentro de lo que yo llamo los múltiples escenarios de dominación y oposición. Estos escenarios también nos ayudan a identificar los otros componentes de fundamental importancia de las sociedades, además de la organización del Estado” (Migdal, 2011: 126).

de éste por nuevos actores sociales dominantes —que se apropián de las organizaciones y símbolos del antiguo régimen— o la incorporación al Estado de fuerzas emergentes de la sociedad que acomodarán agencias y políticas estatales a sus necesidades y a las dinámicas regionales/locales.

La antropología del Estado rescata la importancia de las relaciones entre las diferentes agencias, los conflictos intraestatales y las relaciones entre el Estado y los poderes locales. Reconoce que la política estatal no sólo es determinada por factores estructurales mayores —como las tendencias a la acumulación de capital en una escala global y nacional—, mercados internacionales y la supuesta importancia de la lucha de clases, sino también por intereses sociales, ideologías y estilos administrativos de la élite política y burocrática del Estado, por lo que resulta una perspectiva útil para, al decir de otro autor, “[...] emprender estudios comparativos de las repercusiones sociales y las dinámicas de formas particulares de intervención del Estado en los ámbitos regional y local, y de los procesos más autónomos que toman lugar fuera de la escena o en los intersticios de las estructuras político-administrativas formales” (Long, 2007: 106) en la forma en que pretendemos desarrollarla en la presente investigación.

En su análisis, Migdal propone distinguir entre “imágenes de Estado”, que tienden a homogeneizar los diferentes estados entre sí, y “prácticas de Estado”, ancladas en las circunstancias particulares de cada uno. La “imagen” representa al Estado como un actor coherente, autónomo, centralizado y unificado con fronteras territoriales (interestatales) y sociales (Estado-sociedad) que ofrece una apariencia de unidad e identidad, e impone un estándar de comportamientos en su territorio. Ello supone “[...] una entidad que tiene dos tipos de fronteras: 1) fronteras territoriales entre el Estado y otros estados, y 2) fronteras sociales entre el Estado —sus organismos y actores (públicos)— y aquellos que están sujetos a sus reglas (privados)” (Migdal, 2011: 35-36).

Las “prácticas” expresan el actuar rutinario, refuerzan y validan el control sistemático del Estado, sus alianzas y luchas internas o con otros actores. El autor reconoce que “el desempeño cotidiano de los organismos y actores del Estado, sus prácticas, puede reforzar la imagen del Estado o debilitarla; puede consolidar o neutralizar la noción de las fronteras territoriales, y las que existen entre lo público y lo privado” (2011: 37). Aunque ambas están presentes en todos los niveles del aparato estatal —no pueden existir “prácticas” coherentes locales sin una mínima referencia al poderío estatal central y éste no puede descansar, en un nivel superior, sólo en una “imagen” sin capacidades de control y proyección de poder—; creemos que existe una tendencia a mayor peso del nivel superior en la “imagen”

de Estado, mientras que la importancia de las “prácticas” se incrementa en los niveles básicos de la estructura estatal.

Para el estudio empírico de la estatalidad, Migdal nos propone delimitar los niveles de ésta, estrechamente vinculados a las funciones que desempeñan y sus nexos con la sociedad. Al respecto señala que “[...] podemos identificar cuatro niveles de organización del Estado, de abajo a arriba, como las trincheras, las oficinas locales dispersas, las oficinas centrales del organismo y las alturas dominantes” (2011: 153).

En un primer nivel –básico, a escala micro–, sería acotado a la *política cara-a-cara*, aplicada en el territorio a título individual por los varios funcionarios y empleados que aplican la ley, educan y curan a la población, colectan impuestos y dan la cara a la sociedad. Al percibir cómo las relaciones políticas locales operan dentro (y se estructuran como) un sistema de pagos y acomodaciones, se aprecian los límites de la acción monopólica del poder central. La *política local*, en tanto refleja el poder específico de cada uno de los actores, deviene un terreno donde la burocracia no puede desempeñar un rol hegemónico decisivo en la distribución y ordenamiento locales de los recursos materiales y simbólicos.²

En un segundo orden encontramos las *entidades regionales y locales* (instancias de gobierno, oficinas de trámites, estaciones policiacas, centros de servicios, etc.) que implementan las políticas –a veces adaptadas al anclaje territorial–, que reorganizan y aplican las directrices nacionales, las cuales reciben supervisiones desde el nivel central y difieren en características de región en región. En estos entornos, las agencias estatales –aunque no sean eficientes en implementar las políticas públicas– deben ser funcionales para garantizar el control y la lealtad. Migdal nos recuerda que son los administradores quienes hacen funcionar la política local, en un proceso en el que reciben múltiples influencias y demandas de sus superiores/supervisores, de sus clientes y comunidades, de otros actores regionales y líderes sociales y donde tienden a crear una cierta “moral” tanto a partir de mecanismos de control y rendición de cuenta internos, como por los lazos de protección recíproca entre jefes y subordinados.

Pese a esta complejidad y tensión, su rol es insustituible dentro del proceso político, pues son quienes implementan –aun alejados de su mi-

² Como lo local resulta una gran arena de acomodación (más que de cambio social) con diferentes niveles y redes de intercambios sociales, económicos, políticos y culturales, la *imagen de Estado*, aparentemente todopoderosa cuando se le conoce desde el discurso oficial, encubre la precariedad, los mestizajes, la corrupción y el pragmatismo encarnados en las *prácticas de Estado* a esta escala.

rada — las acciones del liderazgo, enfrentan y procesan las presiones emanadas desde la sociedad y filtran sus efectos a los niveles superiores del aparato estatal. Sin embargo, hay que señalar que las políticas de control y supervivencia, desplegadas desde la cúspide del Estado, disminuyen la capacidad de control efectivo y el desempeño institucional en la base. La pertenencia a la agencia e instancias locales pasan a ser decididas por la lealtad al liderazgo más que por la eficacia. Y la rotación constante y sorpresiva de funcionarios desestimula a éstos a confrontar a los pobladores y generar una capacidad de innovación que despierte celo en niveles superiores del aparato estatal.

Un tercer nivel (en orden ascendente) lo ocupan las *oficinas y agencias centrales* radicadas en la capital, donde se formulan las políticas y se asignan los recursos, en las cuales puede constituirse un *ethos* estable y coherente que siempre será objeto de vigilancia por el *liderazgo nacional*. El autor insiste en que la autonomía de las agencias del Estado es preocupante para estos líderes nacionales, cuyo poder está íntimamente influido por su capacidad de movilización, por lo cual acuden al desarrollo de políticas de participación controladas y al empleo de las diversas políticas públicas —en especial los servicios—, para controlar las reglas del juego e inducir comportamientos favorables en la población.

Este *liderazgo nacional*, con el orden estatal en la cúspide, tiende redes —de control, cooptación y movilización— en todos los niveles del entramado institucional —acudiendo a formas paraístitucionales—, y comparte parcialmente sus metas con los demás niveles del aparato. Aun cuando muchos líderes en naciones de la periferia llegan al poder con una agenda de cambio social y refundación cívica, el dilema de la supervivencia política (ante la resistencia interna y enemistad foránea de las potencias regionalmente dominantes) termina condicionando el ritmo y extensión de los cambios ulteriores; queda la democratización efectiva y el discurso emancipador presa de la propaganda política, o acotados a las políticas igualitarias de ciertas agencias estatales. En su obra, Migdal nos recuerda que los liderazgos estatales entran en un dilema a menudo indisoluble: perciben que las agencias y poderes locales del Estado pueden amenazar su poder, pero al mismo tiempo los necesitan para ejecutar sus políticas; desean la expansión de la participación pero la acotan a formas movilizatorias y políticas sociales redistributivas y/o clientelares. El *leit motiv* de su accionar termina siendo el reforzamiento del control sobre el resto de los actores del aparato estatal y de la sociedad.

El liderazgo, y en menor medida las agencias, tratarán de redibujar las fronteras sociales y culturales para hacerlas coincidir con sus fronteras

políticas; mientras que aquél trata de presentarse (y permanecer) como algo “aparte”, “por encima” de la sociedad y mediador sobre los conflictos particulares en el seno de ésta y de la propia estructura estatal. Al mismo tiempo, se difundirá entre los subordinados (funcionarios y ciudadanos) la idea de una “comunión” de todos dentro de la nación, corporeizada y representada por el Estado y su líder. Las narrativas dominantes de diversos regímenes –como los populistas, nacionalistas y socialistas de Estado–, buscan mantener la integridad del Estado como un ente “total”, ligar a los ciudadanos entre sí a partir de la mediación estatal, impedir la emergencia de otras narrativas y/o estructuras autónomas, limitando las posibilidades del control ciudadano sobre el Estado y sus agentes.

En tanto existe una interrelación entre el Estado y la sociedad –y entre los niveles macro y micro– que impacta las dinámicas de estabilización y cambio social, no puede entenderse el conjunto de motivaciones y comportamientos individuales como mero agregado de actos aislados, por cuanto los actores (y su agencia) responden a situaciones contextuales y patrones colectivos. Como los estados proveen foros, símbolos e instituciones para fortalecer –con miras hegemónicas– la estabilidad e integración sociales, ciertas áreas de interacción Estado-sociedad crean significados para la gente y naturalizan el Estado como un entorno natural de sus vidas.

Entre estas áreas de interinfluencia socioestatal de patrones y repertorios culturales, Migdal destaca la *influencia legal*, la ocupada por los *rituales públicos*, y la representada por los *comportamientos informales*. La primera se relaciona con la idea de que el monopolio estatal de la ley (y sus representaciones) ejercen un amplio control sobre los comportamientos; sin embargo, desde la sociedad, el uso interesado y hábil de la ley también puede auto-limitar (o desenmascarar) la acción del Estado y proteger ciertos derechos ciudadanos. En cuanto a los *rituales públicos*, éstos suelen estar orientados y promovidos por el Estado, lo cual sucede cuando sus líderes se percatan de que la supervivencia de cualquier organización se incrementa al adoptar ceremonias que expresan las reglas institucionales y permiten asociar la riqueza del ritual con la eficacia del poder. Por último, Migdal destaca la importancia de una amplia gama de *comportamientos informales* en la esfera pública, que ya suponen que las reglas para el relacionamiento entre actores societales (y con el Estado) son constantemente redefinidas y que las luchas por la igualdad provocan el surgimiento de nuevas identidades. Vale la pena destacar aquí la (co)existencia de diversos conjuntos de actores con sus sistemas de normas particulares –como los grupos contraculturales y ciertas comunidades de anclaje territorial– que buscan estar al margen

de la ley estatal (sin oponerse o subordinarse a ésta) para reformular las políticas culturales y locales que afectan sus vidas.

Estados débiles, estados fuertes es un aporte al debate y un aliento a quienes consideramos que las instituciones resultan, simultáneamente, sujeto y espacio de la lucha política, espacios donde diversos actores expresan y persiguen intereses, así como entes que construyen su propia historia. Nos recuerda que los valores e ideas dejan su huella en todo desarrollo institucional y de la acción colectiva, Migdal es peculiarmente certero al sentenciar: “Los múltiples escenarios de la sociedad y las interacciones entre los mismos han sido los calderos en los que se han destilado los resultados históricos particulares y contingentes de cada sociedad y su Estado” (2011: 177).

Bibliografía

Dogan, M. y R. Pharé, 1991, *Las nuevas ciencias sociales*, México, Grijalbo.

Long, N., 2007, *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, México, CIESAS.

Migdal, Joel S., 2011, *Estados débiles, estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Umbrales).

Armando Chaguaceda*

* Maestro en Ciencia Política por la Universidad de la Habana. Candidato a doctor en Historia y Estudios Regionales de la Universidad Veracruzana. Colaborador del Cuerpo Académico de Estudios Políticos. Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Universidad Veracruzana.