

Menos Hobbes y más Maquiavelo

Notas para discutir la debilidad del Estado

Fernando Escalante Gonzalbo

Si se lee la prensa con un poco de atención, el Estado empieza a resultar algo bastante extraño, que no encaja con casi ninguna definición. Lo más cómodo es hacer a un lado las noticias estridentes, descontarlas como anomalías. El problema es que son muchas.

El gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, anunció a fines de 2007 un programa de regularización administrativa de los taxis que se llaman “piratas”, es decir, que circulan sin autorización: en unos cuantos días entregó documentos a más de veinticinco mil vehículos. Sólo un diputado local protestó, y eso sin mucha energía, porque el programa era “un poco excluyente”, porque no estaba abierto a cualquiera que quisiese una licencia de taxi, sino tan sólo a quienes ya circulaban de modo irregular (y en particular, eso no lo dijo, a los afiliados a organizaciones como Panteras, Pancho Villa, Campamento 2 de Octubre, más o menos cercanas al partido que gobierna la ciudad).

En la zona de su mayor influencia, en Las Cañadas, en Chiapas, el EZLN formó hace casi una década una serie de *municipios autónomos*, bajo su control: sus límites coinciden exactamente con los de la división administrativa vigente, el régimen de propiedad es el mismo y, de hecho, en todos ellos hay también autoridades municipales electas de acuerdo con la legislación mexicana. En muchos casos, el ayuntamiento *constitucional* y el *autónomo* incluso despachan en el mismo edificio, uno por la mañana y otro por la tarde. Resuelven problemas distintos, con procedimientos distintos, y permiten tejer una complicada red de apoyos exteriores a través de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, iglesias.

Otro ejemplo, un poco más lejano. En Mathare, una barriada en las afueras de Nairobi, las funciones cotidianas de gobierno y policía están a cargo de los *mungiki* desde hace casi veinte años. Es una organización difícil de definir: según a quién se lea, se trata de una secta, una organización criminal, étnica, un grupo paramilitar, religioso o político. Venden protección, cobran el suministro de agua y energía eléctrica tomadas de las redes públicas, organizan el comercio informal y controlan el transporte colectivo: son *kikuyu*, tienen al parecer ritos de iniciación y juramentos que recuerdan los de los *Mau-Mau*, la misma beligerancia retórica —antioccidental, tradicionalista—y una relación densa y ambigua con el gobierno de Kenia.

Hay situaciones similares en donde se mire. En el sur de Líbano, por ejemplo, *Hezbollah* es quien brinda servicios de salud, educación, seguridad, y en el centro de Liberia la plantación de caucho de *Firestone* es casi una sociedad aparte, como lo son las empresas mineras en Congo o los campamentos de refugiados bajo responsabilidad de ACNUR en Chad o Tanzania. En ningún caso esas otras organizaciones sustituyen directamente al Estado ni podrían prescindir de él: sus funciones no están nunca del todo claras, tampoco su ubicación con respecto a la ley. De hecho, lo que hace que sean reconocibles como situaciones *similares* es precisamente esa ambigüedad. Es lo que me interesa explorar.

1. El espíritu del tiempo

La preocupación por el Estado, una preocupación casi obsesiva y un poco desorientada, es parte del *espíritu del tiempo*. Y es producto sobre todo de la incomodidad que provocan esos que Clifford Geertz llamaba “lugares complicados”: no del todo

modernos ni tradicionales, ni tampoco en el tránsito de lo uno a lo otro, lugares de fronteras cambiantes y ambiguas, donde todo parece tener doble fondo, que para entenderse piden menos Hobbes y más Maquiavelo¹.

En Latinoamérica el tema, con todas sus variaciones, es una de las secuelas del desencanto democrático del fin de siglo. No tiene ningún misterio. En muy poco tiempo, los sistemas representativos recién restaurados comenzaron a producir resultados extraños; por abreviar, digamos: Alberto Fujimori, Abdalá Bucaram, Carlos Saúl Menem, Efraín Ríos Montt, y después Vicente Fox, Hugo Chávez, Evo Morales, Ollanta Humala. Bajo formas más o menos conocidas persistían el autoritarismo, la arbitrariedad, la demagogia y sobre todo la corrupción. Y los diagnósticos, por regla general, se orientaron en primer lugar hacia lo más obvio: no había en nuestros países la “cultura cívica” que necesita para funcionar el Estado moderno.

Se multiplicaron en el fin de siglo los estudios sobre ciudadanía y cultura política, guiados por una primera conjetura que se puede enunciar en dos frases: el arreglo institucional más o menos moderno, democrático, liberal, era un cascarón vacío porque le faltaba la materia prima, porque entre nosotros no había ciudadanos sino clientelas, corporaciones, intereses particularistas, inciviles². Hubo estudios interesantes, proyectos ambiciosos como el del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, y una extensa, animada discusión histórica³. En las conclusiones ha habido de

¹ Clifford Geertz, “What is a State if it is not a Sovereign? Reflections on Politics in Complicated Places”, *Current Anthropology*, Vol.45, n.5, Dec.2004

² En México es muy notable: ante el desencanto con el gobierno de Vicente Fox, sin la posibilidad de culpar al PRI de la corrupción y el autoritarismo, muchos comenzaron a buscar el problema en la falta de valores democráticos o de virtudes cívicas en la sociedad mexicana. No obstante, ninguno de los estudios recientes sobre cultura política mexicana tiene la agudeza y complejidad del análisis de hace tres décadas de Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*, México: El Colegio de México, 1975.

³ Sólo como ejemplos: Hilda Sabato (coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México: FCE, 1999, Antonio Annino (coord..) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México: FCE, 1995.

todo: especulaciones culturalistas a la manera de Huntington, conjeturas sobre el *capital social* y sobre la dimensión subjetiva de la política⁴.

Me interesa una deriva menos llamativa, casi de sentido común. La falta de virtudes cívicas no es un problema moral, sino de estructura política. Sencillamente, no ha habido en nuestros países las condiciones materiales para el desarrollo de una cultura política individualista, de obediencia incondicionada y confianza en la legalidad; y no la ha habido, entre otras cosas, porque no hemos tenido un Estado —digamos— de traza hobbesiana, que es acaso la pieza fundamental del modelo⁵. Para decirlo con una fórmula muy simple, no hay ciudadanos porque no hay Estado. O con algo más de exactitud: no hay las virtudes cívicas que imagina el modelo republicano porque no hay la forma de Estado que tendría que servirle de soporte⁶.

Me detengo un poco en esto. No se puede esperar una obediencia inmediata e incondicionada de la ley, como se esperaría del ciudadano ideal, si el Estado no es capaz de garantizar la seguridad en el orden cotidiano, si hay otros actores con poder para imponerse o al menos para torcer sistemáticamente el funcionamiento de las instituciones estatales. Es un problema de supervivencia. Sirve de ejemplo cualquiera de nuestros países en el siglo diecinueve, también las zonas de colonización tardía en Colombia a mediados del siglo veinte: se obedece, naturalmente, a quien puede ofrecer seguridad, bajo formas clientelistas, corporativas, comunitarias o de cualquier otro tipo. El comportamiento *cívico* forma parte de nuestro repertorio cultural, pero no siempre es una opción factible.

En el resto del mundo sucede algo similar: poco a poco, en la década de los noventa, comienza a adquirir preeminencia el problema del Estado. En el origen están

⁴ Cuento entre ellos, por ejemplo, los trabajos de Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, México: FCE, 1996, o Lechner, *Las sombras del mañana*, Santiago: LOM, 2004.

⁵ Cuando digo de traza *hobbesiana* quiero decir: pacificación y desarme general, concentración del poder, supresión de jurisdicciones de cuerpos intermedios, constitución de una autoridad *soberana*.

⁶ Por ejemplo: Marco Palacios, *Parábola del liberalismo*, Bogotá: Norma, 1999.

los desequilibrios provocados por la nueva globalización, la aparición de agresivos movimientos étnicos y religiosos, separatistas, catástrofes como las de Ruanda, Liberia y Sierra Leona, la inestabilidad crónica de Sri Lanka, Pakistán o Líbano, todo lo cual se hace mucho más visible tras el fin de la Guerra Fría, lo mismo que el fracaso de las políticas de impulso al desarrollo prácticamente en todas partes. También está, desde luego, el nuevo terrorismo islámico.

La dificultad conceptual y política en los noventa consistía en hacer compatible la preocupación por la debilidad del Estado con el lenguaje dominante, neoliberal y democrático. En todo caso, era imposible desentenderse del tema. A partir de 2001, como consecuencia de los atentados del once de septiembre, el problema de los “Estados fracasados” se convirtió en una de las preocupaciones mayores del gobierno estadounidense: desaparecida la Unión Soviética, la principal amenaza para la seguridad internacional estaba –según el diagnóstico dominante—en los Estados sin recursos ni capacidad de control territorial, que por eso podían servir de refugio o base de operaciones para grupos terroristas, guerrillas o redes del crimen organizado⁷. El Banco Mundial, por otro lado, modificó sus criterios de evaluación y comenzó a exigir, como condición para otorgar préstamos, que se adoptaran determinadas medidas para prevenir la corrupción; la idea de fondo era muy sencilla: sin un adecuado orden institucional, sin garantías jurídicas y administración estatal eficiente, es imposible el desarrollo.

Para los más pesimistas es un problema sin solución. En tono más o menos dramático, más o menos sensato, muchos han llegado a la conclusión de que el modelo moderno de Estado no tiene futuro en la mayor parte del mundo, y que debemos más

⁷ Sirve como indicio de esa preocupación el Índice Internacional de Fracaso del Estado, elaborado anualmente por *The Fund for Peace, Carnegie Endowment for International Peace* y *Foreign Policy* (ver “The Failed States Index 2007”, *Foreign Policy*, Julio-Agosto 2007)

bien acostumbrarnos al lento descenso hacia el caos⁸. Con más optimismo, si no con mejores fundamentos, numerosos gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos financieros proponen una reconstrucción del Estado en esos lugares complicados mediante una combinación de reformas administrativas, fiscales y políticas para garantizar la transparencia, la representatividad y la eficacia.

De un modo u otro, la preocupación por el Estado forma parte del *espíritu del tiempo*.

2. ¿Qué es un *Estado débil*?

La debilidad del Estado siempre será relativa: depende entre otras cosas del término de comparación y de las expectativas que se hayan puesto en él. Y depende también, es obvio pero no sobra decirlo, de la definición que se tenga de Estado. En general, hoy se piensa que la fortaleza del Estado *como Estado* requiere no sólo el monopolio de la violencia, no sólo la capacidad coercitiva, sino también el cumplimiento más o menos regular de la legalidad: es una definición discutible, pero sirve como punto de partida. Es decir, cuando se habla del Estado se piensa en un *Estado de Derecho*⁹.

La mayoría de los “Estados débiles” de hoy han sido débiles siempre. No se había visto antes o no se le había prestado atención por varias razones. En primer lugar, por la idea –bastante sensata por lo demás—de que los Estados autoritarios, dictatoriales, capaces de interferir políticamente con los mercados, eran por esa razón

⁸ Es la tesis que ha expuesto en términos trágicos y en general poco convincentes Robert Kaplan, en *The coming Anarchy. Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Nueva York: Vintage, 2001. Más medurado, más reflexivo, Robert Cooper llega a una conclusión similar en *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Nueva York: Atlantic Monthly Press, 2003.

⁹ Por esa razón, entre los indicadores que se usan para medir el “fracaso del Estado” suelen estar la legitimidad del poder público y el respeto de los derechos humanos, por ejemplo.

Estados fuertes. En segundo lugar, porque en el lenguaje político dominante en las últimas décadas del siglo veinte el enemigo era el Estado, que siempre resultaba excesivo: lo que hacía falta en todo caso era limitar su poder, restarle facultades, quitarle recursos, disminuirlo; parecía absurda la idea de fortalecerlo.

Sabemos hoy que ambas ideas tienen que matizarse. Sabemos que un Estado puede ser aparatoso, entrometido y arbitrario y ser, al mismo tiempo y por esa misma razón, débil: porque gasta mucho más de lo que tiene, porque su institucionalidad es precaria, porque no puede racionalizar su operación, porque es ineficiente o falta de legitimidad¹⁰. Y sabemos igualmente que la liberalización, la desregulación y la privatización no requieren menos Estado, sino otro Estado, uno que funcione con otras reglas y otros propósitos; transferir decisiones o funciones al mercado significa en un sentido concreto *despolitizarlas*, ponerlas fuera de la esfera de argumentación pública, nada más: todo mercado necesita del Estado en cuanto necesita leyes (y legisladores, funcionarios, jueces y policías).

Volvamos al principio: la debilidad del Estado es siempre relativa y depende del término de comparación. Busquemos algunos. Los hay muy ostensibles, que se antojan casi de sentido común: la frecuencia con que se dan golpes de Estado, por ejemplo, la facilidad con que se puede hacer caer al gobierno, la necesidad de redactar nuevas constituciones, la persistencia de guerras civiles. Todos son signos de que el poder público no tiene un asiento muy sólido. Si los usásemos como indicadores, tendríamos que concluir que en América Latina no ha habido nunca Estados muy fuertes.

Pueden emplearse otros criterios, acaso más sólidos. ¿En qué se reconoce a un Estado débil? Hay, para empezar, la debilidad fiscal: son Estados con muy baja

¹⁰ El caso mexicano es ejemplar: setenta años de estabilidad política y gobiernos del PRI, con un extenso sistema de educación pública y regulación de todos los mercados daban la idea de un Estado no fuerte, sino fortísimo. Y no: era un Estado incapaz de cobrar impuestos, en bancarrota casi permanente, con una burocracia ineficiente y enormes dificultades para que se cumpliera la ley.

capacidad de recaudación; en parte debido a la pobreza, sin duda, pero también debido a la estructura del sistema impositivo, a que hay pocos contribuyentes, en sistemas plagados de excepciones, con altas tasas de evasión. Se puede estimar con varios indicadores: el volumen de la recaudación comparado con el producto, los porcentajes que corresponden a impuestos directos e indirectos o los que provienen de otras fuentes, como la renta petrolera.

Otro criterio: la debilidad financiera. Sin recursos suficientes, el Estado no puede cumplir con sus funciones: no puede ofrecer servicios públicos de mínima calidad, no puede mantener los sistemas públicos de educación y salud, no puede invertir en infraestructura, es decir, no es capaz ni de promover el desarrollo ni de mitigar la desigualdad. Pero está obligado a hacerlo, legal y políticamente, de modo que tiene que gastar mucho más de lo que tiene. No es difícil imaginar indicadores.

Otro más: la debilidad administrativa. El Estado es relativamente más débil cuando tiene una burocracia mal pagada y mal formada, sin capacidad profesional, sin incentivos serios para hacer su trabajo con honestidad y eficacia. Y, por supuesto, la corrupción, la pequeña corrupción de empleados de ventanilla, si pudiera medirse, sería indicador útil, lo mismo que la incompetencia: ausentismo, irresponsabilidad, errores de procedimiento en los trámites, el predominio de vínculos clientelistas. Podría también hacerse el cálculo de las iniciativas públicas que no fructifican, desde proyectos de expropiación hasta desarrollo de infraestructura, programas de reforma que no pueden ponerse en práctica.

Añadamos un último criterio, difícil de medir pero imprescindible: lo que podría llamarse la debilidad jurisdiccional. El Estado es débil cuando no puede imponer el cumplimiento de la ley como norma habitual, uniforme, incontestada. Es un problema que tiene muchas vertientes: la impunidad, por ejemplo, el porcentaje de delitos que

quedan sin castigo; la magnitud de los mercados informales; la corrupción, el tráfico de influencias, la inequidad del sistema de administración de justicia; la escasa presencia de representantes e instituciones del Estado en partes del territorio; en el extremo, también la posibilidad de “privatizar” la fuerza pública, sobornar a policías o militares con cualquier propósito.

En general, como es lógico, son fenómenos que suelen ir juntos, incluso en un círculo vicioso: sin recursos no hay burocracia eficiente y por lo tanto no hay capacidad de recaudación, por cuya razón faltan recursos. Y la política transita por otras vías, predominan otros recursos. Un caso típico: Colombia, a fines del siglo XIX, según la descripción de Marco Palacios.

Un minúsculo país oficial no podía gobernar ni administrar el país. Hacia 1875 el número de empleados públicos de la Unión y de los Estados rondó por los 4 500. En estas condiciones, el poder político nacía, retoñaba y fluía en las redes informales y tradicionales. El Estado no podía ser, sobre todo en los niveles locales, más que una de tantas expresiones de combinaciones familiares y clientelares a través de las cuales se identificaron y confrontaron veredas, municipios, cantones, provincias.¹¹

Aclaremos un punto: son todos ellos indicadores a partir de los que puede verse la debilidad estatal, son manifestaciones pero no *causas* de esa debilidad. Tratar de corregir esos rasgos directamente, sin otro diagnóstico más claro sobre el origen del problema, es comenzar a construir la casa por el tejado o poner la carreta delante de los bueyes. Es lo que se ha intentado en los últimos años, con resultados que dejan bastante que desear: ya que no se pueden cobrar los impuestos directos y además hay que crear condiciones ventajosas para la inversión, se prefiere un aumento de los impuestos indirectos; para evitar el desequilibrio financiero se reduce el gasto público, se eliminan subsidios, se privatizan funciones; para evitar el desorden burocrático se propone la desregulación, la liberalización de los mercados, la intervención de la Sociedad Civil; se

¹¹ Palacios, Marco y Frank Strafford, *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma, 2002, p. 456.

imponen reglas rígidas para las adquisiciones de los gobiernos, sistemas de vigilancia y contraloría de los altos funcionarios, incluso con mecanismos de sanción externa, como los que establece el Banco Mundial.

El resultado, en términos generales, es el que podía haberse esperado: Estados más rígidos y con menos recursos de operación política, con tramos de la administración muy encorsetados y amplios espacios de poder político cada vez más opaco, poderes locales apoyados en redes informales. Es decir, a fin de cuentas, Estados seguramente más débiles y sin duda más frágiles.

Insisto: los indicadores no son explicaciones. No podemos poner un remedio al problema porque no conocemos las causas de esa debilidad¹². Seamos un poco más agresivos: ni siquiera estamos seguros de que sea un problema, o en qué términos y para qué sea un problema. Porque resulta que muchos de esos rasgos de debilidad, desde el clientelismo hasta varias formas de corrupción o el incumplimiento selectivo de la ley, son recursos indispensables para la gobernabilidad: un poco de orden, un poco de autoridad (que es, dicho sea de paso, el primer requisito, absolutamente infaltable, para la existencia de algo que pueda llamarse Estado).

La concentración del poder es un problema práctico, que no depende de la ley o no sólo de la ley. Idealmente, la autoridad política se funda en el derecho: cuando se puede contar con la vigencia del Estado, la legitimidad y la legalidad se identifican y casi se confunden. En la práctica, el derecho puede incluso ser un obstáculo para la concentración del poder, y por lo tanto, paradójicamente, un obstáculo para la consolidación del Estado.

¹² Los intentos de explicación más o menos sistemática de la debilidad del Estado van por un camino muy distinto: preguntan sobre todo por la estructura social y la organización del campo político. Por ejemplo, Joel Migdal, *Strong Societies and weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

Sirve de ejemplo el caso mexicano. Hay dos momentos fundamentales en el proceso de formación del Estado: la intervención francesa entre 1862 y 1867, que fue la primera guerra propiamente *nacional*, y la revolución de 1910. La concentración del poder fue en ambas ocasiones un hecho militar, que se consolidó después mediante la organización de una maquinaria política de clientelas más o menos disciplinadas: la de Porfirio Díaz y la del PRI.

Por otro lado, conviene tener presente que Estados muy débiles, con cualesquiera criterios que se usen para evaluarlos, como Chad, Camerún, Nigeria o Perú, por ejemplo, han podido suprimir rebeliones, sofocar guerras civiles y movimientos secesionistas, aparte de que mantienen sus fronteras y organizan la extracción de recursos naturales con relativa normalidad. Ni su capacidad política ni su legitimidad dependen de criterios abstractos, normativamente defendibles, pero no son por eso menos reales.

3. ¿Cuál era el modelo? ¿Cuál es el problema?

No hace falta que nadie nos recuerde que el Estado del que se habla en la literatura académica, en la prensa, en los discursos políticos, es un modelo, una elaboración abstracta que tiene muy pocas posibilidades de materializarse. Los Estados concretos, los realmente existentes, se aproximan más o menos al modelo, pero nunca lo reproducen con exactitud. Tampoco hace falta que se nos recuerde que como idea, el Estado es producto de la tradición intelectual europea, derivado de las ideas de Hobbes, Locke, Kant, y que en la práctica, los que nos sirven de ejemplo a seguir son los europeos.

Eso hace que los Estados del resto del mundo aparezcan siempre defectuosos, deficientes, limitados, porque no reproducen el modelo o porque no poseen los mismos rasgos que los europeos. Es una crítica un poco descaminada, que nos obliga a pensar el Estado y la política a partir de lo que no son. Pero es igualmente un error desestimar el modelo porque ha sido importado y no responde a estas otras realidades.

Aclaremos eso, porque importa. El modelo del Estado moderno con todos sus atributos: soberanía, representación, igualdad, libertad, democracia, *es nuestro modelo* de organización política. No tenemos otro en América Latina¹³. Las ideas a las que responde el modelo estatal forman parte de nuestro idioma normativo desde hace siglos, están en la letra y en el espíritu de todas nuestras constituciones, sobre todo las que han sido redactadas como programas de transformación social, a sabiendas de que el orden es distinto. No hay en nuestro repertorio cultural la posibilidad de imaginar un orden político legítimo que no cuente con la igualdad ante la ley, la igualdad de derechos, la libertad individual, la soberanía del Estado.

El Estado es al menos dos cosas. Es una idea y un conjunto de prácticas. Es la idea de una autoridad única, superior, racional, ajena al conflicto social, y un conjunto de prácticas concretas: edificios, uniformes, sellos, trámites, oficinas, reglamentos, personas concretas que vigilan, autorizan, juzgan, castigan. La idea da coherencia a las prácticas y las hace significativas. Aparte de la coordinación material que pueda haber entre distintas oficinas, funcionarios y trámites, es la idea del Estado la que las hace aparecer como partes de una misma cosa y permite ver en cada una de ellas al Estado: hace abstracción de la situación particular, la borra como relación social concreta. Por otro lado, las prácticas estatales no sólo despliegan la lógica del Estado en los hechos, sino que contribuyen a darle verosimilitud a la idea, producen lo que Mitchell llamó el

¹³ En muchos aspectos, desde luego, nuestro Estado es diferente al Europeo, como producto de una historia diferente, pero no es otra forma política. Ver Marcello Carmagnani, *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México: FCE, 2004.

“efecto Estado”¹⁴ porque son instrumentos de disciplina: deciden la distribución y el uso del espacio, organizan horarios y calendarios, regulan conductas, imponen jerarquías, procedimientos, distribuyen recursos, todo ello de acuerdo con una lógica general, abstracta, ajena a la voluntad de los individuos concretos que vigilan, aprueban, autorizan.

Esa ilusión de exterioridad del Estado es el corazón del modelo. Los demás rasgos: soberanía, legalidad, racionalidad, eficacia, son derivados. En lo esencial el Estado —la idea del Estado— supone una separación nítida entre lo público y lo privado, entre Estado y Sociedad, réplica de la distinción kantiana entre el ámbito exterior de la *legalidad* y el ámbito interior de la *moralidad*, que se supone que es también, en última instancia, una distinción entre el reino de la *razón* —objetiva, impersonal, universal— y el de los intereses, emociones, sentimientos, vicios y virtudes particulares.

La idea del Estado depende de esa línea de demarcación que lo separa y lo distingue de la sociedad. Pero no puede darse por descontada: hace falta producirla, hacerla creíble y legítima.

En el modelo, los funcionarios no hacen más que imponer la racionalidad general, abstracta del Estado, que trabaja como un mecanismo para disciplinar a la sociedad. En los hechos, las prácticas estatales ocurren en un espacio concreto, en un lugar con mejores o peores comunicaciones, con mil o cien mil habitantes, más o menos recursos, empleo, con una trama densa de relaciones de clase, de parentesco, étnicas, y con estructuras tradicionales de poder no estatal. Y todo eso implica la posibilidad de que la lógica del Estado se desvirtúe, en el proceso de acomodo entre los distintos intereses sociales y la racionalidad estatal. Porque entre el Estado y la Sociedad está la política.

¹⁴ Timothy Mitchell, “Society, Economy and the State Effect”, en Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State*, Londres: Blackwell, 2006.

Digamos en un aparte que la política en el orden moderno es básicamente un sistema de mediación entre los intereses sociales y el Estado, con distintos grados de eficacia, independencia o poder. Es posible imaginar dos tipos ideales, en los extremos: el *empleado público*, que debe su influencia estrictamente al puesto que ocupa y no tiene ningún margen de maniobra personal, y el *agitador*, sea un líder social o un cacique, sin ninguna clase de vinculación institucional; entre ellos, dirigentes sindicales o gremiales, funcionarios de partidos políticos, representantes populares, alcaldes, gobernadores, etcétera. El poder político se produce precisamente en el terreno intermedio, donde es posible emplear recursos del Estado con algún margen de discrecionalidad.

Es sumamente elocuente el análisis de Ingrid Bolívar sobre la configuración del campo político en el Magdalena Medio a fines del siglo XX. El orden institucional del Estado es sólo uno de los recursos que emplean los diferentes actores, incluso los actores armados: pero todos ellos tratan de aprovecharlo. Y sus estrategias terminan produciendo espacios ambiguos, donde se negocian las relaciones de poder¹⁵.

Se puede inferir, a partir de ello, otro indicador de la fuerza relativa del Estado. Es fuerte cuando la lógica desplegada a través de las instituciones logra imponerse con razonable facilidad, por encima de los poderes fácticos o la influencia personal de la clase política, y es débil, en cambio, cuando resulta subordinada a cualquier otro interés. Se entiende bien, visto así, que no es sólo un problema de dinero o de la capacidad y formación de la burocracia: las prácticas estatales, con todo y su pretensión de autoridad, son recursos que se introducen en un campo político en el que hay otros muchos más, de distinta naturaleza: recursos económicos, culturales, simbólicos. Y se

¹⁵ Bolívar, Ingrid, “Transformaciones de la política: movilización social, atribución causal y configuración del Estado en el Magdalena Medio”, en M. Archila, I. Bolívar (*et al.*), *Conflictos e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*, Bogotá, CINEP, 2006.

entiende igualmente, imagino, que –con ese criterio—el Estado puede ser más o menos fuerte en algunos terrenos y débil en otros.

Para Colombia, por ejemplo, Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez han hablado de una “presencia diferenciada del Estado”¹⁶. En ocasiones es una diferencia en la materialidad del Estado: oficinas y dependencias de gobierno, servicios públicos, funcionarios, fuerzas de policía. En ocasiones la diferencia está en la capacidad para imponer la racionalidad estatal, cuando se tropieza con otros poderes sociales. Sucede también, y no es tan extraño, que un mismo funcionario o una misma dependencia pueda actuar con perfecta legalidad en la contratación de obras públicas, digamos, y tenga que recurrir a otros métodos para resolver una disputa agraria. El mismo Estado puede ser fuerte para arreglar su política monetaria y débil para controlar los mercados informales.

El *bandolerismo político* de mediados de siglo es un caso extremo, pero no insólito: la misma clase política podía organizar elecciones, discutir en el parlamento, elaborar leyes, organizar y proteger partidas de bandoleros y unos años después decidir su aniquilación: “Las disidencias tácticas de los partidos y los gamonales negociaron, sobre la base del poder que les había dado el mismo bandolerismo, su incorporación al sistema político nacional y desde las gobernaciones y ministerios planearon la gran cruzada de exterminio”¹⁷.

¿Cuál es el problema? En las hipótesis más catastróficas un Estado débil, es decir, uno que no se ajusta al modelo está siempre al borde de la guerra civil, y termina por ofrecer asilo a grupos terroristas, sirve de base a la delincuencia organizada y es una

¹⁶ González, F., I. Bolívar y T. Vásquez, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP, 2003.

¹⁷ Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens, *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá: Punto de Lectura, 2006, p.346.

amenaza para la seguridad y la estabilidad regional¹⁸. Es un poco exagerado. Según otra hipótesis, mucho más socorrida en los tiempos recientes, la debilidad del Estado es un obstáculo para el desarrollo. Veamos. El punto de partida es discutible: se supone que la vigencia del Estado de Derecho es una condición indispensable para el desarrollo económico y el bienestar; y como ejemplo se señala a los países europeos, donde resulta que coinciden el desarrollo, la riqueza, el bienestar y un Estado bastante parecido al del modelo. Ahora bien, esa coincidencia no implica un nexo de causalidad. Dice que ambas cosas, el desarrollo económico y el Estado de Derecho, forman parte de un mismo proceso histórico en el que hay que incluir, además, siglos de concentración paulatina del poder, la colonización del resto del mundo, una larga serie de guerras en el continente y dos catastróficas guerras mundiales, por lo menos.

La correlación no es enteramente espuria, pero hace falta verla con cuidado. Las empresas, los inversionistas prefieren las garantías que ofrece un Estado relativamente fuerte, a menos que sea un mejor negocio invertir en Estados débiles. La corrupción del poder público puede ofrecer oportunidades que de otro modo serían imposibles, las zonas turbias, con escaso control por parte del Estado también permiten enormes ganancias: los *diamantes ensangrentados* de Sierra Leona son un caso particularmente escandaloso, pero que en algunos rasgos puede asimilarse a la explotación de minas y maderas en buena parte de África, por ejemplo. Las deficiencias del Estado de Derecho tampoco han sido un obstáculo para el crecimiento económico reciente de China e India. Incontables empresas, en todos los ramos, han prosperado durante décadas en América Latina gracias a la debilidad del Estado, gracias a su incapacidad para hacer cumplir las leyes, gracias a la facilidad con que la lógica estatal puede ser subordinada a intereses

¹⁸ “Los Estados más débiles no sólo son un peligro para ellos mismos, sino que pueden amenazar el progreso y la estabilidad de países a medio mundo de distancia”, The Fund for Peace and Foreign Policy Magazine, “Failed States Index 2007”, *Foreign Policy*, julio-agosto 2007.

particulares, o incluso gracias a su escaso poder real de expropiación. Colombia fue durante muchos años un caso ejemplar: el país iba mal, la economía iba bien.

La economía de un país puede crecer con un Estado débil y pueden hacerse muy buenos negocios –negocios legales también—incluso durante una guerra civil¹⁹. Por otra parte, la población que no tiene acceso al mercado formal en los países pobres no podría subsistir sin una cierta flexibilidad en la aplicación de la ley. Lo que no puede haber, si el Estado es débil, es una orientación pública del desarrollo económico, una planeación ordenada del crecimiento, una distribución humanamente razonable de los costos y beneficios. Sería bueno todo ello, pero ni es seguro que se consiga a partir del fortalecimiento del Estado, ni está claro cómo podría conseguirse.

4. El Estado, en la práctica

La idea del Estado se desarrolló en paralelo con el proceso histórico europeo que va de las monarquías absolutas al Estado nacional, democrático: un proceso cuyo rasgo fundamental es la progresiva concentración del poder, la pacificación general y la destrucción de los cuerpos intermedios, que podían condicionar la obediencia, resistir a la autoridad estatal o crear espacios de excepción²⁰. Corrijo: decir destrucción es inexacto. Lo que se hizo fue quitarles autoridad jurisdiccional y aumentar en esa medida los márgenes de autonomía personal. Fue un proceso político en el que personas concretas se impusieron por la fuerza, acapararon recursos, armas, ejércitos, capital

¹⁹ Es una de las razones por las que resulta cada vez más difícil terminarlas. Ver Paul Collier (et al.) *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Washington: World Bank / Oxford University Press, 2003.

²⁰ Es la historia que relató Tocqueville hace siglo y medio, la que ha documentado con masiva erudición Norbert Elias en *El proceso de la civilización*, México: FCE, 1988.

simbólico. Con el paso del tiempo dicho orden se institucionalizó bajo la forma del Estado.

No sobra decir que la pacificación y la concentración del poder se apoyaron también en la integración física del territorio y en el desarrollo de mercados nacionales, hasta formar espacios relativamente homogéneos.

Desde luego, en contraste con el frondoso paisaje legal del Antiguo Régimen, lleno de corporaciones, estamentos, fueros, parlamentos y tribunales particulares, la sociedad moderna se antoja a primera vista un páramo, donde no hay sino individuos frente a la estructura única del Estado. La elaboración filosófica de la forma estatal, además, contribuye a acentuar los rasgos de esa imagen: en el modelo ideal –generalizo con alguna licencia—el espacio público es un campo abierto, vacío, donde los individuos se encuentran como ciudadanos, capaces de encarnar una racionalidad de validez universal, de la que resulta el interés público.

Las instituciones que configuran ese espacio: partidos políticos, por ejemplo, iglesias, sindicatos, etcétera, aparecen como pequeñas anomalías, que se aceptan por una necesidad práctica, siempre con algún recelo porque interfieren en el proceso de argumentación puramente racional. Donde predominan, además, instituciones informales con un poder fáctico que no se justifica normativamente, caciques y clientelas para resumir, se supone que el modelo no puede funcionar: no hay individuos, no hay ese proceso de formación argumentativa, racional, de la voluntad colectiva, y por lo tanto ni ciudadanos, ni verdadera democracia ni casi Estado.

Las consecuencias están a la vista. No es infrecuente que en nuestras sociedades, por ejemplo, donde coexisten polos más o menos modernos, individualistas, con formas políticas clientelares, se distinga entre un “voto ciudadano” y un “voto irracional” o tradicional o incivil, el voto que se supone reflexivo y desinteresado, que busca el

interés público, y un voto particularista, miope, que quiere privilegios. Y casi explícitamente la defensa de la cultura cívica se convierte en un lenguaje de clase.

En la práctica, la diferencia es mucho más difícil de establecer: es indudable que donde hay un Estado fuerte, es decir, donde se impone la racionalidad estatal de modo que hay condiciones uniformes de seguridad y estabilidad y se puede contar con el mecanismo impersonal del mercado, el margen de autonomía individual es mayor. Pero nunca desaparecen las estructuras intermedias, como formas de vinculación y reconocimiento, de participación, que articulan y organizan intereses particulares y traducen –ajustan, moderan—las prácticas estatales. Para decirlo con otras palabras, la diferencia que puede verse entre clientelas y ciudadanos se refiere a la relativa debilidad del Estado, a la organización del campo político y la estructura social; no es un problema ni de virtud ni de racionalidad. Y no es tampoco una diferencia nítida, definitiva.

Se supone también que las formas clientelares, cuando se organizan como poderes fácticos, son un obstáculo para el funcionamiento normal del Estado y en esa medida un obstáculo también para el desarrollo de una cultura cívica. A primera vista es una obviedad: un cacique, una organización de comerciantes informales, de invasores de tierras, lo mismo que las organizaciones de narcotraficantes, que pueden negociar con éxito el incumplimiento selectivo de la ley están creándose privilegios a expensas del Estado (y por eso, se supone, a expensas del interés público). Están en las antípodas de la ciudadanía. Valdría la pena verlo con más detenimiento.

Todos son signos en que se manifiesta la debilidad del Estado: no obstante, en algunos casos esa debilidad no es tanto un problema como una solución, una manera de mantener el orden donde la aplicación de la ley sin mediaciones podría tener efectos catastróficos. Y no es algo tan raro en países como los nuestros, en los que la

desigualdad hace imposible que la ley se cumpla de manera uniforme; nuestras constituciones son en buena medida programas políticos que incorporan aspiraciones impracticables en el presente. Eso significa que para un porcentaje apreciable de la población las formas clientelares ofrecen acceso al campo político y un modo de exigir y ejercer derechos. No es irrelevante que, con frecuencia, organizaciones informales de comerciantes ambulantes, invasores de tierras, taxistas sin autorización, busquen articular sus demandas en un lenguaje jurídico²¹. Ni están ni quieren estar del todo al margen de la ley, sus aspiraciones y su forma de hacer política están condicionadas en buena medida por el orden jurídico.

La actitud hacia el Estado, tal como se manifiesta en la legalidad, no puede más que ser ambigua para la mayoría de la población cuando no puede darse por sentado el marco de seguridad y estabilidad mínimo. En su vertiente *redistributiva* el poder del Estado es atractivo, igual que en su vertiente *punitiva* resulta hostil: las redes, corporaciones, clientelas y demás organizaciones informales sirven para “capturar” los recursos del Estado que se desean y para evadir la acción del Estado que se teme²². Y eso puede justificarse de muchos modos, pero rara vez —hablo de América Latina, sobre todo— se traduce en un nuevo principio de legitimidad, que evoque otra forma política no estatal.

En resumen: clientelismo y ciudadanía no son necesariamente polos opuestos, incompatibles. Pero me interesa más mirar el fenómeno en sentido inverso, es decir, lo que significa para el Estado ese acomodo con los poderes fácticos. He dicho, parece obvio, que siempre se trata de manifestaciones de debilidad estatal. También pueden ser formas de afirmar o consolidar el poder político.

²¹ Sirve como caso ejemplar el de los invasores de tierras en los alrededores de la Ciudad de México que ha estudiado Antonio Azuela de la Cueva, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México: El Colegio de México, 1989.

²² Ver David Pratten, “The politics of Vigilance in Southeastern Nigeria”, en Christian Lund (ed.), *Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford: Blackwell, 2007, pp.33 y ss.

Algunos matices, para entendernos. El poder tiene muchas manifestaciones y no es exclusivo del Estado, pero hay siempre una concentración del poder social en las instituciones estatales, que permite esperar la obediencia más o menos inmediata; básicamente, el poder coactivo, el uso de la fuerza física, y el poder simbólico que deriva de la legitimidad de la forma estatal. En un Estado débil la concentración del poder no es completa, hay siempre quienes controlan recursos, incluso de fuerza, y pueden condicionar su obediencia –o incluso resistir directamente– de modo que para mantener la gobernabilidad, mínimos de orden y autoridad, es necesaria una solución de compromiso.

En algún sentido, la situación es similar a la del momento de transición del Antiguo Régimen europeo. No es extraño que para explicar la situación de nuestros países se busquen analogías o paralelismos con las formas de corrupción política, clientelismo y arreglos electorales de Inglaterra o Francia en los siglos XVIII y XIX, o de la España de la Restauración. La comparación es útil: con episodios épicos, fue un largo y sinuoso proceso de expropiación del poder social, que implicaba alianzas y conflictos con los notables locales, corporaciones, iglesias²³. No obstante, hay una diferencia fundamental con el presente. Existe ya la forma Estado con legitimidad, organización jurídica y reconocimiento internacional.

Eso significa que desde el Estado se puede *calificar*, autorizar o legitimar cualquier organización, cualquier forma de poder. El lenguaje de la ley produce diferencias, traza fronteras, nombra las cosas, discrimina, y con eso transforma prácticas e instituciones, por limitada que sea la capacidad para imponer el cumplimiento efectivo

²³ Sirven de ejemplo los clásicos de Sir Ivor Jennings, *Party politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960, y Sir Lewis Namier, *The structure of politics at the accession of George III*. Londres: MacMillan, 1957, o para el caso español el libro de José Varela Ortega, *Los amigos políticos*, Madrid: Alianza, 1977.

de la legalidad²⁴. El poder de un cacique es distinto si se convierte en delegado del gobierno o presidente municipal, una invasión de tierras es distinta si la tierra es propiedad privada, municipal o reserva ecológica; aunque la capacidad para vigilar una frontera sea mínima, si alguien es legalmente contrabandista está en una posición de relativa vulnerabilidad, lo mismo que un comerciante que vende en la vía pública sin autorización, o el conductor de un taxi sin licencia: están expuestos a ser extorsionados y por eso pueden ser utilizados políticamente.

Hay una extensa franja fronteriza, liminal, donde las instituciones estatales y los poderes fácticos se encuentran: el cacique convertido en delegado o juez de paz, la agrupación de vendedores ambulantes tolerada, el grupo de *vigilantes* informalmente amparado por la policía. Siempre la hay, y mayor en los Estados débiles. Es un espacio extraordinariamente productivo en términos políticos; cierto: revela la debilidad del Estado *como Estado de Derecho*, pero sirve para producir una forma de poder particularmente eficaz, atractiva y amenazadora, justo porque está en el punto en que hay a la vez los recursos, la autoridad y la racionalidad del Estado, y la arbitrariedad de los poderes sociales²⁵.

En ese espacio puede haber muchas configuraciones. En un extremo, pueden desarrollarse incluso formas cuasi-estatales, cuando hay un principio alternativo de legitimidad lo bastante poderoso, como es el caso de *Hezbollah*, en Líbano²⁶. Puede haber, en situaciones de inestabilidad grave o de muy precario control territorial, una multiplicación de prácticas predatorias dispersas, como ha pasado en el Congo o en Sierra Leona, o en extensas zonas del territorio colombiano. Puede también suceder, fue

²⁴ Para un análisis de la importancia de ese *capital jurídico* que permite al Estado producir distinciones, Christian Lund, "Twilight Institutions" en Lund, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

²⁵ Ver Deborah Poole, "Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State", en Veena Das y Deborah Poole (eds.) *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe: School of American Research Press, 2004, p.45 y ss.

²⁶ Ver Paul Kingston e Ian Spears, *States within States. Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, Nueva York: Palgrave / MacMillan, 2004.

el caso en México durante décadas, que el conjunto de intermediarios de esa zona liminal encuentre una institucionalización alternativa, en un partido político. Lo más frecuente, sin embargo, es alguna forma de parasitismo recíproco, donde políticos y funcionarios pueden aprovechar desde el Estado los recursos de poder informal, y los individuos y grupos informales ganan influencia a partir de la tolerancia o la complicidad del Estado. En las circunstancias actuales, además, en que proliferan, imposibles de controlar, los mercados informales y criminales (falsificaciones, armas, personas, mercenarios, droga, diamantes), el Estado puede extraer indirectamente una renta que de otro modo —con un Estado fuerte—no existiría²⁷.

La globalización por una parte aumenta la complejidad del panorama e incluso favorece cierta inercia centrífuga: facilita la formación de mercados informales e incluye en los espacios nacionales a una serie de actores que no es del todo fácil ubicar jurídica y políticamente (tales como el ACNUR, u organizaciones no gubernamentales como Médicos Sin Fronteras). Por otra parte, sin embargo, la presencia de esos actores globales puede inducir la concentración del poder, puesto que el agente indispensable para autorizar y organizar la distribución de sus recursos es el Estado, aunque sea un Estado de papel.

Eso significa que puede haber, precisamente por la debilidad del Estado, un proceso de acumulación del poder y fortalecimiento de la autoridad *política* a partir de redes informales, clientelas y caciques, en un sistema que Achille Mbembe ha llamado de “gobierno privado indirecto”²⁸, favorecido además por la economía de concesiones del régimen neoliberal. Podría ser, desde luego, que a largo plazo esa acumulación de poder diese lugar a la formación de un Estado más parecido al del modelo: “Nada nos

²⁷ Janet Roitman, “Productivity in the Margins: The Reconstitution of State Power in the Chad Basin”, en Das y Poole, *op. cit.*, p. 221.

²⁸ Achille Mbembe, “On Private Indirect government”, en Mbembe, *On the Postcolony*, Berkeley: University of California Press, 2001, p.66 y ss.

permite decir que, a la larga, la prosperidad y la democracia no pueden surgir del crimen²⁹. De momento, lo que padece sobre todo es la dimensión pública del poder político.

Conclusión

No quiero extraer ninguna conclusión muy firme. Creo que no es posible. La recomendación de Clifford Geertz me parece lo más sensato. En el futuro previsible seguiremos teniendo Estados y serán débiles, seguramente aumentarán esas zonas liminales de gran productividad política. Pero la forma concreta que eso adquiera, su sentido, sólo puede conjeturarse a partir del análisis de las estrategias particulares de los distintos actores en cada caso, es decir, para entenderlo hace falta menos Hobbes y más Maquiavelo.

* * * * *

Sólo un apunte, para terminar. La historia de México, puesta en contraste con la de Colombia, permite algunas conjeturas sobre el proceso de formación del Estado. Varios factores explican la estabilidad del régimen posrevolucionario mexicano: la temprana integración del territorio, la movilidad social, la reforma agraria, la modernización económica y, sobre todo, un sistema de incorporación nacional de clientelas y corporaciones con el arbitraje de la presidencia de la República. En conjunto, todo ello permitió la consolidación de la autoridad política, pero a costa de condicionar el

²⁹ *Ibidem*, p.93.

funcionamiento del Estado. La metáfora con que lo ha explicado Rafael Segovia es para ahorrar comentarios:

La función del Estado mexicano ha venido creciendo incluso en contra de su voluntad; la multiplicación y diversificación de los grupos sociales y económicos ha dejado a lo largo del camino modernizador una cauda de residuos institucionales engastados en el aparato estatal. Tratar de librarse de ellos equivale a arrancar una planta trepadora que sostiene el viejo edificio que en parte ha destruido.³⁰

En años recientes se ha tratado de arrancar esa trepadora, con los resultados que podían imaginarse. Separado de la densa trama de arreglos políticos informales, el Estado federal se ha ido debilitando frente a los gobiernos locales, y el sistema político *nacional* ha perdido coherencia. Hay que sumar a eso las nuevas desigualdades, en particular las desigualdades regionales producidas por la globalización. El resultado general parece ser un “retroceso” en el proceso de concentración del poder: un Estado más moderno, más eficiente, más vigilado, también más rígido y más frágil.

³⁰ Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México: FCE, 1996, p.53.