

PRÓLOGO

En las dos décadas alrededor del cambio de siglo, en la mitad del mundo nos tropezamos con el problema de la debilidad del Estado. Si se piensa un poco, no debería haber sorprendido a nadie, puesto que los Estados latinoamericanos, asiáticos, africanos, no habían sido nunca especialmente sólidos ni eficientes. No era una novedad. No obstante, desde fines de los años setenta habíamos vivido bajo la ilusión de que el problema era, no un déficit, sino un exceso de Estado, que el problema era la presencia de un Estado desproporcionado, cuyo poder había que limitar, reducir y controlar.

La democratización política y la liberalización económica eran parte del mismo proyecto, o eso parecí a entonces. El enemigo en todo caso era un Estado excesivo, autoritario, entrometido, que distorsionaba la economía y ahogaba la creatividad social. Y bien: en ambas cosas se tuvo buen éxito en casi todo el mundo a partir de los años ochenta; desaparecieron las dictaduras militares, se establecieron sistemas más o menos democráticos, se privatizaron las empresas públicas, se suprimieron barreras comerciales... Y en ambas cosas se fracasó también. Ni los sistemas democráticos produjeron gobiernos estables, legítimos, eficientes, responsables, ni la economía liberalizada produjo empleos de mejor calidad ni aumento en el poder adquisitivo de los salarios, ni siquiera crecimiento económico en muchos casos.

Poco a poco, año tras año, en México lo mismo que en Perú o Nigeria, se ha ido generalizando la idea de que el problema de origen está en la debilidad del Estado que no consigue hacerse obedecer, que no puede imponer el orden

legal, que rara vez obtiene los resultados que se propone con leyes, políticas, inversiones, reglas, incentivos. La idea del “Estado fallido”, borrosa como es, define mejor que ninguna otra el clima de opinión en los primeros años del nuevo siglo. Ahora bien, casi todo lo que se ha intentado como remedio en las últimas décadas ha terminado siendo inútil, si no contraproducente: no parece ser un problema de falta de recursos, ni de falta de personal, de tecnología o de planeación. De modo que progresivamente, a falta de una explicación mejor, se ha ido imponiendo también la idea de que dicha debilidad es fundamentalmente un problema moral, y que puede resumirse como “corrupción”. En eso han recalado a fin de cuentas los profesionales del desarrollo.

Hay un problema con el diagnóstico. La relativa debilidad del Estado se convierte en un asunto moral, de corrupción, sólo si se supone que la vigencia práctica del Estado, como forma política, es una posibilidad que está siempre disponible, es decir, sólo si se supone que lo normal es el ejercicio soberano, inmediato e incontestado de la autoridad, y el cumplimiento exacto de la ley. Y no: no hay nada natural en ello. El enfoque de Joel Migdal es acaso el método más simple, más claro y más sólido para entenderlo, y para entender qué es un Estado débil.

La idea que le sirve como punto de partida es muy simple, pero de una simplicidad engañosa. Se podría enunciar en una frase: el Estado es parte de la sociedad, y no una entidad separada, distinta, con lógica propia. Insisto: la idea es muy simple. No es difícil de entender, no es difícil de admitir, casi se antoja de sentido común. Pero es una simplicidad engañosa porque esa mínima conjetura abre un campo de investigación extraordinariamente extenso y complejo, apasionante. Y obliga a poner en duda casi todo lo que creíamos saber sobre la política, el Estado, la corrupción, el desarrollo.

Si nos tomamos en serio la idea de que el Estado forma

parte de la sociedad, entonces tenemos que estudiarlo no por separado, como una entidad formalmente cerrada y autónoma, con su propia racionalidad, sino como parte de un proceso mayor, que lo incluye. Y eso, por supuesto, significa que habrá tantas variedades de Estado como sociedades haya, porque el Estado mexicano es en un sentido fundamental mexicano, lo mismo que el Estado francés es fundamentalmente francés. No es razonable esperar que funcionen del mismo modo.

En lo que sigue hay tan sólo un bosquejo muy general de las ideas de Migdal que me gustaría que sirviese como invitación a leerlo.

En toda sociedad hay diferentes grupos que compiten entre sí para imponer orden. Para imponer cada uno su versión del orden, se entiende. Es decir que el Estado no es nunca el único actor capaz de generar normas. Al contrario, es siempre uno entre varios, muchos actores, más o menos institucionalizados, más o menos formales, de radio más o menos amplio: iglesias, familias, clientelas, redes, corporaciones, comunidades... Y el Estado no es obvia, natural e inmediatamente superior a todos los demás actores en esa serie, aunque aspire a serlo. En algunas ocasiones se pueden imponer las reglas estatales por encima de otras cualesquiera, en algunos campos puede cumplirse la ley con perfecta regularidad, pero no podemos dar por descontado que vaya a ser así. Cuando sucede, cuando el Estado logra someter a los demás poderes, es consecuencia de una lucha larga, y cuyo resultado nunca es definitivo.

Idealmente, el Estado es el único actor autorizado para sancionar, y por eso se supone que puede imponer su sistema normativo con mayor eficacia. En eso consiste la soberanía, que es el primer supuesto de toda filosofía política occidental del siglo XVIII en adelante. En la práctica, sin embargo, en cualquier sociedad hay otros actores que controlan recursos más o menos indispensables y que tienen por eso capacidad para castigar e imponer sus propias nor-

mas, incluso en contra de la ley. Si se piensa un poco, vienen de inmediato a la memoria sindicatos, caciques, líderes empresariales, intermediarios de todo tipo, y todos tenemos presentes casos en que de antemano se sabe que no puede aplicarse la ley, o no del todo, o no sin ciertas concesiones. A veces parece muy razonable, a veces es escandaloso, pero siempre queda la idea de que es algo excepcional, queda la idea de que lo lógico y normal es que se imponga el orden estatal directamente. Y no es así.

En los hechos, la autoridad del Estado compite con la autoridad de otros actores, y lo que el Estado exige a los ciudadanos entra en conflicto con lo que les exigen otros actores. O sea que la vigencia de la legalidad es siempre discutible, problemática, y con frecuencia conflictiva. Para entenderlo basta pensar en la regularidad con que funciona el mercado de drogas en cualquier ciudad europea o estadounidense, por ejemplo, o pensar en la cantidad de migrantes en situación irregular en el mercado laboral de la mitad del planeta, o en la organización del comercio ambulante, en el financiamiento de partidos políticos, en la negociación de los contratos públicos o del rescate gubernamental de bancos en quiebra.

En general se olvida o más bien se deja de lado esa conflictividad porque se supone que es una pura anomalía. Porque impensadamente se asume como criterio de definición del Estado, incluso como mínimo, algo parecido al tipo ideal weberiano, incluyendo la territorialidad, la soberanía, la legitimidad, el monopolio de la violencia y la capacidad para exigir una obediencia inmediata e incondicional. La originalidad de Migdal, lo que hace particularmente fructífero su enfoque, consiste en que adopta como punto de partida el carácter conflictivo de la legalidad y pregunta a cada paso qué configuración concreta resulta de la competencia entre el Estado y los demás actores sociales. Es decir: entiende que el estudio del Estado tiene que ser siempre un estudio empírico.

La mirada habitual, desde luego la que predomina en el lenguaje de los organismos internacionales y el de los profesionales del desarrollo, hace abstracción del orden concreto, y con eso minimiza y hace casi invisibles los procesos de resistencia y negociación que implica el ejercicio del poder en cualquier sociedad, y trivializa la interacción entre sistemas normativos. Deja fuera de foco los mercados informales, los mercados ilegales, los sistemas de vínculos clientelistas, familiares, corporativos, y en general todo el orden social en la medida en que no cabe estrictamente dentro de la ley. Algo de todo eso sale a la luz cada tanto. Si sucede en un país de Europa, por ejemplo, es bajo la forma del escándalo, como si fuese algo nunca visto, casi impensable. Si es en un país de América Latina, en cambio, resulta ser un indicador del atraso, de lo que nunca cambia. En ambos casos nos quedamos sin entender en qué consiste el problema del Estado, la relativa fuerza o debilidad del Estado.

En ese sentido, el trabajo de Migdal pone de cabeza casi todo lo que sabemos sobre la debilidad del Estado, el atraso y la corrupción. Y propone una nueva manera de estudiar todo ello: de abajo arriba, a partir de la práctica. Según su manera de definirlo, el Estado es un campo de poder acotado por la amenaza del uso de la fuerza, y configurado a la vez por una imagen y un conjunto de prácticas que no siempre van en el mismo sentido. Concretamente, configurado por la imagen de una entidad coherente, autónoma, racional, ajena al conflicto social, y de otra parte por el comportamiento en la práctica de una larga serie de funcionarios, policías, representantes y autoridades, que sólo hasta cierto punto obedecen a la lógica puramente impersonal, mecánica, que supone la teoría.

La imagen del Estado tal como aparece en los textos jurídicos, en los modelos académicos, implica una frontera territorial, que delimita geográficamente la autoridad, y una frontera social que separa lo público de lo privado, lo

que corresponde al Estado y lo que corresponde a la sociedad. En la práctica, el personal del Estado —funcionarios, policías, representantes— tiene que confirmar la vigencia de ambas fronteras, tiene que confirmar la autoridad soberana del Estado, su autonomía y su coherencia frente a los intereses sociales. Tiene que concretar la idea del Estado. Pero puede hacerlo sólo a medias.

La debilidad del Estado se decide ahí, en la práctica. Y no es un problema de dinero ni de capacidad tecnológica o militar, y tampoco es un problema moral, de corrupción. Es, en el más exigente sentido de la palabra, un problema social.

Todo lo anterior significa, en muy resumidas cuentas, que un Estado es un hecho histórico, que sólo puede entenderse en la práctica y que tiene que estudiarse empíricamente. Joel Migdal se ha dedicado a eso los últimos treinta años, a estudiar el complicado sistema de interacción que forman funcionarios, políticos y caciques, y que configura eso que, sin mucho pensar, llamamos Estados. Señala un camino que vale la pena conocer: éste es sólo el umbral.

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO