

Estados débiles, Estados fuertes de Joel Samuel Migdal. México: Fondo de Cultura Económica, 2011, 191 páginas.

Desde finales de la década de 1980 Joel S. Migdal propuso su enfoque teórico para el estudio del Estado, el cual denominó “El Estado en la sociedad”. Ha publicado tres libros y coeditado otros tantos, en los cuales propone su enfoque y aborda algunos casos específicos de Estados del tercer mundo, especialmente en Asia y África¹. Esta traducción al español incluye tres capítulos de su libro “The stated in society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another”²: el primero se titula “El Estado en la sociedad. Una nueva definición del estado (para superar el estrecho mundo del rigor), el capítulo tres “Estados fuertes, estados débiles. Poder y acuerdos” y el cuarto: “Una antropología del Estado. Luchas por la dominación”.

Esta selección de textos contiene una buena visión del enfoque teórico de Migdal, el cual se pone un reto importante, conceptualizar y analizar el Estado desde una visión alternativa a la influyente concepción weberiana. Al respecto señala: “Presento una nueva definición de Estado en lugar de la de Max Weber que tanto se ha usado y que me parece ha llevado a los especialistas por senderos estériles. Tengo la esperanza de que la nueva definición ofrezca a los politólogos una manera mejor y más fundamentada de concebir el Estado y les sugiera líneas de investigación innovadoras” (p. 14). ¿En qué consiste la ruptura que anuncia el autor? ¿Cuál es la nueva teoría acerca del Estado?

Parte de considerar que lo que Weber propuso como un modelo típico ideal fue asimilado por sociólogos y politólogos como la forma real del Estado, lo cual derivó para él en una visión errada. El primer capítulo del libro presenta la nueva concepción alternativa. Además de reseñar y reconstruir su experiencia de in-

-
- 1 Se trata de los libros: *Strong Societies and Weak States. State –societies Relations and Stated Capabilities in the Third World*. Princeton: University Press, 1998; *The stated in society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: University Press, 2001 y *Through the lens of Israel: explorations in state and society*. Stated University of New York Press, 2001. También es coeditor de los libros: *State power and social forces: domination and transformation in the Third World*. Cambridge: University Press, 1964 y *Rules and rights in the Middle East: democracy, law, and society*, con Ellis Goldberg y Resat Casaba. University Washington Press, 1993. Asimismo, es coautor con Baruch Kimmeling del libro *The Palestian People (1994)* y editor de: *Boundaries and Belonging. States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*. Cambridge University Press, 2004, del cual es autor del primer capítulo: “Mental Maps and Virtual Checkpoints.”
 - 2 El libro incluye en total ocho capítulos: 1. The State-in-society Approach: a New definition of the State an Trascending the Narrowly Constructed World of Rigor; 2. A Model Of State-Society Relations. 3 Strong States, Weak Sates: Power and Accommodation. 4. An Anthropology of the State: Struggles for Domination. 5. Why do so Many States Stay Intact. 6. Individual Change in the Midst of Social and Political Change. 7. Studying the Politics of Development and Change: The state of the Art. 8. Studying the State.

vestigación y la forma cómo empezó a cuestionarse las teorías sociológicas y la gran sombra que Max Weber ha ejercido sobre ellas, enuncia de entrada su tesis:

En ninguna parte existe un conjunto único e integrado de reglas, ya sean codificadas en la ley del Estado, santificadas como escrituras religiosas o consagradas como reglas de etiqueta para la conducta cotidiana. Simplemente en ninguna sociedad existe un código universal indiscutible en la ley, la religión o cualquier otra institución (p. 27).

Su propuesta de Estado en la sociedad pone el acento en la existencia de múltiples interacciones sociales conflictivas, una diversidad de orientaciones formales e informales respecto a cómo actuar, las cuales son impulsadas por diversas agrupaciones. No existe una única organización cohesionadora de la sociedad. En tal sentido: ¿Es el Estado una institución más que compite con las otras? Para Migdal sí. El fracaso del Estado no depende sólo de sus deficiencias, de las políticas mal diseñadas, funciones incompletas o recursos insuficientes, sino también de las características de las otras agrupaciones presentes en la sociedad, las cuales pueden ser, discretas, contenciosas o subversivas. Las sociedades están frecuentemente constituidas por autoridades fragmentadas y disputadas, y hay más desacuerdos y disensos que acuerdos. Señala más adelante: “Ha existido una alarmante tendencia a tomar demasiado en serio las capacidades reales del Estado para hacer que sus decisiones sean vinculantes” (p. 147).

Si, como dice Migdal, el Estado es una organización más y no existe universalidad ni unicidad bajo un territorio determinado por la presencia de etnias, tribus, familias, negocios, clubes con sus propias reglas, la definición weberiana queda en el vacío. Para el autor esta definición es errónea³. Recuerda su formulación más citada: “El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”⁴. De esta definición se han derivado otras muy influyentes y en todas se presupone la existencia de una organización que regula, ordena y cohesiona de forma centralizada a la sociedad en virtud de un poder de mando y recurriendo a la fuerza, cuando se requiere. En los análisis sociológicos y politológicos, los estados que no monopolizan la fuerza física legítima y gobiernan por medio de una ley racional son desviaciones o versiones corrompidas, lo cual comporta para el autor un serio problema: la adopción de esta definición y el análisis de la realidad a la luz de ella sólo permite ver desviaciones de la realidad respecto al patrón, a la idea e impide ver las realidades específicas que son el producto de un campo de lucha entre agrupaciones diversas que compiten. Se trata de contrastar realidades respecto a un modelo ideal y determinar correspondencias o desvíos, con

3 No obstante, asigna el error más a los weberianos que a Weber. Plantea que la definición del Estado en Weber al incluir (entre paréntesis) que el Estado reclama para sí con éxito el monopolio de la coacción física legítima, planteaba la posibilidad de que el Estado no tuviera éxito en sus reclamos y por ello no obtuvieran resultados eficaces. Una cita al respecto señala: “Weber fue mucho más exacto que muchos de los que siguieron sus formulaciones, fue muy cuidadoso al señalar cuan limitada era en realidad la experiencia de Estados que centralizaban y monopolizaban exitosamente los medios de la violencia”, *State in Society, Studying how States and Societies Transform and Constitute one Another*, Cambridge University Press, p. 14.

4 La referencia en el libro alude a la traducción al español de *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 1056.

ello surgen los conceptos de estados fracasados, débiles, fallidos, o no-estados. La crítica va más lejos. Considera que en términos metodológicos se ha optado por aislar al Estado como objeto de estudio, escrutando y estudiando su composición, su estructura y su organización para determinar cómo y en qué medida alcanza su propósito predeterminado: el orden a través de su imposición con organización reguladora. Para él ésta no es la mejor opción.

¿Qué propone como alternativa? Plantea una definición del Estado a partir de lo que estos son en la realidad, como Estado limitado, en principio, y como campo de poder con dos componentes. Lo define en los siguientes términos:

El Estado es un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de la 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 ése territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes (p. 35)

Para él los estados reales son la conjunción de imágenes y prácticas, que no siempre convergen y pueden ser divergentes y contradictorias. La imagen del Estado es definida como una entidad autónoma y dominante que controla, en un territorio, la creación de reglas, ya sea directamente a través de sus propios organismos o permitiendo que otros que están autorizados generen reglas de alcances limitados. Las prácticas, por su parte, son la expresión de que existen organizaciones diversas y modos de interacción social variadas, que incluyen desde partes remotas del centro, organizaciones que no se rigen por las leyes, funcionarios que aceptan reglas alternativas que les proveen mayor estatus, poder, posición, autoridad, escapan a las propias leyes y reglamentaciones del Estado. Este no es el factor universal de cohesión y de coacción, y no se trata de una patología, de una desviación, sino de un atributo de las sociedades. Es necesario concebir al Estado como una organización limitada.

Con esta perspectiva del Estado en la sociedad se rompe con la concepción que asumía a éste como el creador, y a la sociedad como receptora de reglas. Hay aquí un desdibujamiento de las fronteras entre Estado y sociedad, entre lo público y lo privado y la renuncia a concebirlo como la máxima organización que rige de forma indiscutida al colectivo y que, a través del uso exclusivo de la coacción, regula y permite la convivencia.

El segundo capítulo parte de considerar que los estudios del Estado en América Latina y el tercer mundo en general primero lo soslayaron, lo daban como un hecho, como algo dado, posteriormente se centraron en sus debilidades o casi ausencia, otros, al analizar los estados burocráticos autoritarios, señalaban sus fortalezas. Aquí de nuevo cuestionada las visiones acerca del Estado, pues al considerar qué es un Estado débil o fuerte parten de considerar que este debe constituir un actor central, unificado, único, y los calificativos presupone la existencia de un Estado acabado, fuerte. Él considera que en realidad se trata de fragmentos conectados de forma laxa que establecen reglas en colisión y competencia. Existe una agrupación mayor que aspira a mantener cohesionada a la sociedad, pero ella es disputada por una variedad de fuerzas sociales que la retan, la contradicen, operan en los márgenes o conviven con ella.

De forma complementaria a su tesis de ruptura con la concepción weberiana del Estado, propone aquí aún más énfasis en la forma como se configura el Estado en la sociedad, la forma como las dinámicas sociales fragmentadas inciden en la configuración estatal. Al respecto señala:

La estructura social, en particular la existencia de numerosas organizaciones que ejercen un control social efectivo, tiene un efecto decisivo sobre la posibilidad de que el Estado expanda mucho sus capacidades. La fuerza de otras organizaciones sociales influye en las prioridades de los dirigentes del Estado y, por último, en las habilidades de los organismos del mismo para imponer leyes e implementar políticas (p. 76).

Esto implica para el autor que se invierten los términos del debate, el cual partía siempre de considerar la capacidad del Estado para imponerse y no de las otras organizaciones de la sociedad para influenciarlo.

En las dinámicas entre el Estado y las demás organizaciones de la sociedad se dan situaciones diversas: puede resultar que los mismos dirigentes del Estado debiliten intencionalmente organizaciones estatales en su capacidad para crear e imponer reglas, o el Estado puede fortalecer de forma deliberada a quienes aplican e imponen reglas que van en su contra (terratenientes, políticos fuertes en sus regiones, caciques políticos) que se convierten en fuerza y autoridad. Ambas situaciones son el resultado de las luchas en la sociedad entre clanes, tribus, grupos lingüísticos en los países del tercer mundo. Se trata de estrategias de sobrevivencia de los nuevos estados, en Asia y África en donde hay sociedades fragmentadas y en donde se genera una lógica circular entre el débil control social del estado que fomenta la fragmentación que, a su vez, debilita al Estado.

La conclusión del segundo capítulo sobre estados débiles-estados fuertes es: "En el futuro cercano, al menos, la perspectiva de construir estados cohesivos, que puedan aplicar eficazmente sus reglas y políticas, no son promisorias en sociedades que tienen un control social fragmentados". Por lo cual no puede plantearse que exista una máxima organización cohesionadora, y si existe constituye un estado débil.

El tercer capítulo se pregunta: ¿cuándo y cómo han sido capaces los estados de establecer una política integral? ¿cuándo han tenido éxito en definir el orden moral preponderante o determinar los parámetros de las relaciones sociales cotidianas? ¿cuándo otras fuerzas sociales han frustrado o cooptado al Estado determinando los patrones de vida, moldeando las conductas sociales?

Migdal plantea que para poder determinar los patrones de dominación hay que centrarse en la acumulación de luchas y acuerdos en diversos escenarios de la sociedad. En algunos casos los estados se imponen de forma integral, en otros los conflictos conducen a una dominación dispersa y otras fuerzas no logran la dominación a escala nacional y las partes del Estado pueden tirar en direcciones diferentes. Para el análisis no es adecuado recurrir a la estructura de clases y considerar al Estado como aparato de dominación (marxismo), tampoco presuponer el consenso en las normas y las luchas por la competencia grupal e individual (pluralismo), ni centrarse en los tradicionales centros de referencia y autoridad. Para este enfoque del Estado en la sociedad, se trata de ver cómo las fuerzas sociales devienen en instancias capaces de incidir en la configuración del Estado, conflictos o coaliciones en proceso de imponer sus aspiraciones y reglas. También propone ver que el centro del Estado no siempre apunta a una misma dirección y algunas fuerzas como los militares o dirigentes políticos tratan de imponerse y apropiarse de los recursos y símbolos para promover sus objetivos. En tal sentido, se trata de establecer cuáles fuerzas sociales son capaces de imponer y crear una dominación del conjunto de la socie-

dad. La tesis implica que las sociedades fuertes en sus dinámicas y organizaciones producen estados débiles, dado que éste no puede llegar a imponer su hegemonía, a constituirse en la fuerza reguladora acatada de forma indiscutida⁵.

Los conceptos centrales de esta perspectiva son los de fuerza sociales, ambientes de acción, escenarios. Ninguno de ellos está claramente definido en el libro. Por fuerzas sociales entiende a todas las agrupaciones de la sociedad –las que comúnmente son denominadas como partes constitutivas de la sociedad civil-, incluidas las fuerzas armadas, las etnias, las empresas, las clase sociales, los partidos políticos, los sindicatos, organizaciones religiosas, las grandes empresas transnacionales (consideradas como las más destacadas. Veamos un apartado:

A menudo quienes están en las oficinas centrales deben tratar con las fuerzas más poderosas de la sociedad fuera de la organización estatal. De estas, las más destacadas son las grandes empresas del capital, tanto nacionales como extranjeras. Otras pueden ser partidos políticos, grandes sindicatos, importantes medios de comunicación y organizaciones religiosas. Aunque fuerzas sociales poderosas pueden actuar en diferentes niveles del Estado, las clase sociales bien organizadas, los grupos comunitarios y otras organizaciones, los grupos comunitario y otras organizaciones sociales clave pesan mucho en la elaboración de la política del Estado (p, 158).

Desaparecen los conceptos de clases sociales, organizaciones, gremios, empresas, partidos políticos. Todos son subsumidos por el de fuerza social. El Estado es, también una fuerza social: “Ni el Estado ni ninguna otra fuerza social establece una hegemonía global: la dominación por parte de cualquier se lleva a cabo en un escenario o hasta en un número limitado de escenarios, pero no abarca a la sociedad en su conjunto” (p. 171). Respecto a los escenarios, en ocasiones hace alusión a lo nacional y local y a lo espacial-territorial, por ejemplo: “El Estado puede fracasar completamente en su intento de penetración. La falta total o parcial de acuerdos por parte del estado en el escenario local tendrá muy poco efecto transformador en la sociedad y efectos limitados en la sociedad en el estado. La incapacidad de intervenir en las luchas incluso en escenarios de los lugares más remotos del país puede afectar al Estado en la capital” (p. 169). En general nunca aclara el sentido. Igual sucede con el concepto de ambientes de acción, que parecen ser también escenarios.

Esta presentación en español de la obra de Joel Migdal nos permite una aproximación a su concepción y al reto teórico que enuncia. De su lectura quedan algunos aspectos sugerentes, pero otros poco claros:

El autor considera que su obra es de ruptura con las concepciones existentes del Estado, pero en su obra hay una fuerte influencia de la concepción pluralista, o neopluralista, si se prefiere. Recurre a la idea de que existen diversos grupos en interacción (para él fuerzas sociales), los cuales compiten por el manejo de la conducción social, desde la propia sociedad. Más que consenso, hay disensos y luchas y una influencia decidida de la sociedad en la forma como se configura el

5 Esta tesis fue discutida desde comienzos de la década de 1990 por Robert Putnam, quien consideró que era lo contrario, es decir, que sociedades fuertes, con un gran capital social en las cuales las asociaciones tienen fuertes vínculos hace que el estado sea también fuerte. Entre más compromiso civil exista, más cohesionada en la sociedad y más fuerte el estado, que opera como organización máxima y cohesionadora de la sociedad. Hay una relación simbiótica entre Estado y sociedad (Robert Putnam. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993

estado. Se trata de una postura sociocéntrica en contraposición al neoestatismo que ven en el Estado una organización autónoma y poderosa, que se impone a la sociedad, a la cual cohesiona. Por el contrario, asume que esta perspectiva permite explicar los frecuentes casos de fracaso de políticas implementadas por Estados que consolidados y que no encuentran acatamiento o son desviadas o distorsionadas por otras fuerzas de la sociedad. El Estado no es ni autónomo, ni omnipotente y no se trata de desviaciones, sino de concreciones específicas, estados que no encarna la supremacía social absoluta⁶.

Aunque asume que el Estado es una asociación más que en la sociedad compete por imponer su conjunto de reglas y patrones, luego plantea: “El Estado es la organización con autoridad suprema dentro de la sociedad” (p, 176). ¿En virtud de qué se constituye en autoridad suprema? ¿No se entra Weber por la ventana? De igual forma, al considerar que diversas organizaciones en la sociedad compiten por apropiarse de parte del Estado para sus propios intereses, aparece una concepción instrumental del Estado como aparato, apropiable o distribuable para fines específicos. La concepción marxista del Estado como medio de dominación de clase aparece, sólo que las clases sociales son reemplazadas por fuerzas sociales: “En algunos casos una determinada fuerza social, o una combinación de ellas, ha sido tan poderosa que los organismos centrales no fueron más que una expresión de sus perspectivas y sus intereses” (p, 159).

No es clara la pretensión de reemplazar conceptos como clases sociales, actores sociales, ni la forma como intercambia organizaciones, grupos y fuerzas sociales.

Por sus contenidos y referencias parece una teoría para lo que él mismo denomina Tercer Mundo, para sociedades en las cuales la máxima organización de la sociedad (el Estado) no logra imponer su condición de reguladora general, de ahí las referencias a tribus y organizaciones lingüísticas. Se trataría de sociedades en donde las disputas son más evidentes y en algunas en conflicto armado, además en muchos de ellos el estado ha sido utilizado como un medio para el enriquecimiento de familias y hombres poderosos. Por demás, no hay referencia a organizaciones armadas que les disputan a la “máxima organización” el uso de la fuerza, el dominio territorial e imponen formas de regulación propias, como en África y en América Latina (Colombia y hasta hace algunos años Perú).

Por las tesis que enuncia y desarrolla, por el reto que plantea y las dudas que puede generar en el lector, esta traducción de algunos de los capítulos del libro de Migdal permite socializar el pensamiento del politólogo, profesor de la Universidad de Washington.

JAVIER DUQUE DAZA

Profesor del Instituto de Educación y Pedagogía, Universidad del Valle

6 Esta posición crítica puede verse igualmente en Miguel Ángel Simón (2004) Más allá de las mesas separadas. El desarrollo del concepto de autonomía política en las tradiciones estructuralista y pluralista contemporáneas, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, disponible en línea en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27704.pdf>