



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

*TANTEOS DE UNA ANTROPOLOGÍA DEL ESTADO*  
*APUNTES DESDE LA VENTANILLA*

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
L I C E N C I A D O  
EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

QUE DIRIGIDA POR  
DR. FERNANDO ESCALANTE-GONZALBO

PRESENTA  
JORGE ANTONIO CAMPOS TÉLLEZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, 2009

## AGRADECIMIENTOS

Vino de Marsella, con una tradición de rebeldía que yo había olvidado. Quiero agradecerle a ella primero, dedicarle este trabajo. En su paciencia, entusiasmo y agudos comentarios encontré el modo de llevar este proyecto hasta el final. En sus ojos y en su amor estoy encontrando la forma de hacer lo propio con ese otro proyecto, más fatigante: vivir. Gracias, mi amada Marie, por todo esto.

Agradezco a mis padres y mi hermano por creer en mí, lo han hecho desde siempre. Quizá no lo sepan, pero Marina y Jorge a diario me dejan un ejemplo de entrega que no he encontrado en otra parte. Agradezco su compañía, su cariño: sin estos regalos yo hubiera claudicado. Agradezco la curiosidad sincera de mi hermano, Héctor Hugo fue mi inspiración en los últimos días de trabajo en este texto. Muchas gracias familia.

Agradezco a cada uno de los campamentos que me acogieron a lo largo de estos años. Gracias a la Komuna RFM, en donde encontré el valor de la amistad durante toda la carrera. Innecesario mencionar a cada uno de sus miembros por nombre, sobre todo porque la lista sería gigantesca. Gracias a los campamentos en el norte. Primero, a aquél en las fronteras de la ciudad; segundo, a ese otro en las fronteras del país. Gracias al campamento en París. No olvidaré la hospitalidad de las familias Bouffier y Dupire, ni de esa otra familia que nombramos *racaille bobème*.

Quiero agradecer muy especialmente a la familia Beschon por su hospitalidad y amabilidad. Gilda y Jean-Marc me enseñaron a mirar la pantalla y a oler las fresas; Jeremy y Virginie, a transformar la rabia en arte. O el arte de transformar la rabia.

Lo que haya de valor en este texto se lo debo a mis profesores y compañeros en El Colegio de México. Sobre todo, a la originalidad incisiva y lúcida del Dr. Fernando Escalante. Gracias, con toda sinceridad, por el apoyo infinito. También habrá rastros de mis amigos entrañables Natalia Rivera, Carlos González, Guillermo Ávila, Emilio de Antuñano, José Antonio Velásquez, Fernando Nieto, Antón Aguilar, Claudia Huerta y Janet Oropeza. Habrá, desde luego, excesos e imprecisiones de los que yo soy enteramente responsable. Sólo he podido minimizarlos después de los valiosos consejos y ejemplos de todas estas personas.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
- PRIMERA PARTE -	
CAPÍTULO I: UN ARTEFACTO CULTURAL: EL ESTADO COMO IDEA Y PRÁCTICAS	
1. HACIA UNA ANTROPOLOGÍA DEL ESTADO	10
a. “Estado” como práctica política	10
b. La idea del Estado	16
c. Antropología del “Estado”	21
2. LA IDEA-ESTADO EN LA CULTURA PÚBLICA	23
a. La imagen de la tecnicidad	26
b. La imagen del orden	29
3. VENTANILLAS: UNA PRÁCTICA DEL ESTADO	35
a. La práctica como enunciación: usos de una institución	35
b. El artefacto cultural: la continuidad del Estado en el espacio y el tiempo	39
CAPÍTULO II BREVE HISTORIA DE UN OBJETO: DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL ESTADO	
1. DEL ESTADO COMO UN OBJETO: DOS CRÍTICAS	41
a. Los límites del Estado	41
b. La historicidad pública del Estado	49
2. EL ESTADO COMO EFECTO: HISTORIAS ANTROPOLÓGICAS	52
a. Los efectos del Estado: la vida psíquica de la idea-Estado	52
b. Foucault en el Congo ó el Estado como efecto histórico	58
3. EL ESTADO COMO LENGUAJES: ANTROPOLOGÍAS HISTÓRICAS	66
a. ¿Prácticas e ideas?	66
b. Lenguajes de estatalidad	69
- SEGUNDA PARTE -	
CAPÍTULO III: LOS USOS COTIDANOS DEL ESTADO: NOTAS DESDE LA VENTANILLA	
1. EL ICDS EN MANDI: UNA BATALLA SEMIÓTICA VISTA POR GUPTA	
a. Tiempos de sobrepoblación	72
b. Los objetos de gobierno del ICDS	74
c. “Mandi” en papel	77
d. Nutrir niños	78

e.	<i>Los profesores del ICDS</i>	80
2.	LA CAF EN PARÍS: LOS CUERPOS DEL FUNCIONARIO DE VENTANILLA VISTOS POR DUBOIS	
a.	<i>Tiempos de miseria</i>	83
b.	<i>Una sociología espontánea</i>	84
c.	<i>Fallas del sistema</i>	87
d.	<i>Ingresos mínimos y la definición del puesto</i>	89
e.	<i>El papel social de un funcionario</i>	91
3.	LA CANOA: LOS EJIDATARIOS EMPRESARIALES VISTOS POR NUIJTEN	
a.	<i>Tiempos de reforma agraria</i>	94
b.	<i>Gobernar la tierra</i>	95
c.	<i>Inspecciones a la medida</i>	98
d.	<i>Ejidatarios empresariales</i>	100
e.	<i>Los nuevos funcionarios</i>	102
CAPÍTULO IV: IMÁGENES VULGARES: ALGUNAS VARIACIONES Y EFECTOS DE LA <i>IDEA-ESTADO</i>		
1.	EL DESCENSO DEL <i>ESTADO</i> EN MANDI	
a.	<i>La materialidad de una metáfora</i>	105
b.	<i>El jeep del Estado</i>	106
c.	<i>La corrupción omnipresente</i>	109
2.	EL SECRETO OFICIAL EN LA CAF	
a.	<i>Esperando a los expertos</i>	114
b.	<i>Los edificios como máscara</i>	117
c.	<i>El estrés como secreto</i>	120
3.	LOS CONECTES CON EL CENTRO Y LOS EJIDATARIOS DE LA CANOA	
a.	<i>Conexiones con el Estado</i>	123
b.	<i>El mapa perdido como objeto fetiche</i>	128
c.	<i>La difícil escalada al Estado</i>	131
	CONCLUSIONES	136
	BIBLIOGRAFÍA	140

## INTRODUCCIÓN

Suele ser sencillo encontrarse con el *Estado*. Por ley, todos los miembros de la ONU son uno, un “Estado”: es el caso en India, Francia o México.<sup>1</sup> Al lado de una noción de “democracia”<sup>2</sup>, la idea de que la superficie del planeta está dividida entre poco más de 200 “monopolios de violencia legítimos” es plausible para casi cualquiera. Y no es sólo una cuestión de semántica. En los organigramas y la legislación, las asociaciones políticas contemporáneas tienden a una misma forma.<sup>3</sup> Comprenden secretarías, órganos desconcentrados y descentralizados; también –aunque no conciernan a este estudio–, cámaras legislativas y cortes de justicia. Ocurre alrededor del mundo: para miles de personas una experiencia usual de la autoridad política contemporánea consiste en lidiar con alguna clase de funcionario público.

Incluso, las asociaciones políticas gobiernan con políticas públicas muy parecidas. La mayor parte del tiempo, la mayor parte de ellas pretende estar cumpliendo con objetivos públicos más o menos emparentados. Como mínimo así lo declaran. Las asociaciones políticas se encargan de: diseñar y validar los programas educativos, administrar la investigación científica, dirigir el cuidado de la salud poblacional, extender y garantizar derechos sociales, políticos y humanos, proteger el medio ambiente y regular la economía.<sup>4</sup> En los últimos años ha habido tendencias mundiales a atender los mismos problemas, como lo ejemplificaría la campaña del Banco Mundial contra la corrupción.<sup>5</sup> Como consecuencia,

<sup>1</sup> Véase <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

<sup>2</sup> “*Even the most undemocratic of modern regimes must claim its legitimacy not from divine right or dynastic succession or the right of conquest but from the will of the people, however expressed*” [Partha Chaterjee, “Populations and political society” en su libro *Politics of the governed. Reflections on popular politics in most of the world*, Nueva York: Columbia University Press, 2004. pp. 27 – 51].

<sup>3</sup> J. Meyer, “The changing cultural content of the nation-state” en G. Steinmetz, *State/culture*, Ithaca: Cornell university press, 1999. pp. 123 – 144.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 130 – 134.

<sup>5</sup> M. Nuijten y G. Anders (ed.), *Corruption and the secret of law. A legal anthropological perspective*, Hampshire: Ashgate, 2007. p.8.

todos los gobiernos tienden a crear el mismo tipo de oficinas. Charles Tilly llama a todas estas similitudes entre las asociaciones políticas una “estandarización organizacional de los Estados”.<sup>1</sup> En este sentido, las asociaciones políticas contemporáneas son, en términos de diseño organizacional, isomorfas. Y he aquí el problema.

La universalización del *Estado* como forma de organizar la política no se ha traducido en la abundancia y el orden que habían prometido las teorías del desarrollo político de la posguerra.<sup>2</sup> Al contrario, la mayor parte del mundo –los dos tercios que están fuera de los países industriales– sigue siendo un lugar violento y pobre.<sup>3</sup> La criminalidad ha aumentado; la desigualdad, también. El problema es particularmente cierto en las ex-colonias del África negra.<sup>4</sup> No sólo por las disfunciones en la recaudación fiscal, en los servicios públicos, o por la ubicua corrupción.<sup>5</sup> En los últimos años del siglo XX, la violencia política cobró formas inusitadas<sup>6</sup> que algunos observadores interpretaron como un resquebrajamiento final del orden estatal.<sup>7</sup> Basta tener en mente las masacres en Ruanda.<sup>8</sup> A pesar de contar con un diseño organizacional similar al de los *Estados* europeos, muchos países al sur del Sahara parecen estar sumidos en una violencia endémica.

Paradójicamente, esta época de trashumancia, violencia étnica, choque de civilizaciones y capitalismo financiero no ha desacreditado a este instrumento de transformación social. De

<sup>1</sup> C. Tilly, “Epilogue: Now where?” en G. Steinmetz, *op. cit.*, pp. 407 – 419.

<sup>2</sup> Véase W. W. Rostow, *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, Cambridge: Cambridge university press, 1960; S. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven: Yale university press, 1968.

<sup>3</sup> J. Comaroff y J. Comaroff (eds.), *Law and disorder in the postcolony*, Chicago: Chicago university press: 2006.

<sup>4</sup> Véase B. Levy y S. Kpundeh, *Building state capacity in Africa.*, Washington, D.C.: World Bank institute, 2004.

<sup>5</sup> Véase P. Chabal y J-P Daloz, *Africa works: Disorder as political instrument*, Bloomington: Indiana university press, 1999; J. Roitman, *Fiscal Disobedience: an anthropology of fiscal regulation in central Africa*, Princeton: Princeton university press, 2005; G. Blundo y J-P Olivier de Sardan, *Everyday corruption and the State*, Nueva York: Zed Books, 2006.

<sup>6</sup> J. Comaroff y J. Comaroff, “Law and disorder in the postcolony: an introduction” en su libro editado Comaroff y Comaroff, *op.cit.*, pp. 1 – 56. Para una aproximación etnográfica a la experiencia de este supuesto desorden, véase: M-J DelVecchio Good [*et.al.*] (eds.), *Postcolonial disorders*, Berkeley: University of California press, 2008.

<sup>7</sup> R. H. Bates, *When things fell apart: State failure in late-century Africa*, Cambridge: Cambridge university press, 2008.

<sup>8</sup> Véase J-P. Chrétien, *L’Afrique des grands lacs: Deux mille ans d’histoire*, Paris: Aubier, 2000.

hecho, su importancia ha aumentado. A mediados de los 90, consultores internacionales<sup>1</sup> y académicos<sup>2</sup> debatieron sobre las reformas necesarias para restituirlo como la herramienta central del desarrollo. La discusión se debía a que aparentemente el *sine qua non* del *Estado* —la soberanía— estaba repartido entre muchos organismos supra y sub nacionales. Aunque las posturas contrastaron. Algunos como Kenichi Ohmae auguraron el fin inminente del *Estado*, no sin darle un lugar como procurador del mercado. Otros, como el Banco Mundial y la ONU se dieron a la tarea de reconstruirlo. Estos organismos hicieron del *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997 y el *World public sector report* de 2001 —respectivamente— unos manuales que pretendían asesorar a los “reformadores” de los países en desarrollo, guiarlos. Ambos documentos coincidían: a mediados de los 90 había que construir “Estados efectivos”, para enfrentar la globalización y mantener el curso hacia el anhelado desarrollo. Al respecto del *Estado*, tenemos entonces un supuesto, un problema y una paradoja: espontáneamente suele concebirse como un instrumento imprescindible de transformación social que las élites políticas del otrora tercer mundo sencillamente no han sabido utilizar.

De ahí la inquietud general que originó esta investigación. En el fondo, quiero averiguar por qué si en términos organizacionales el *Estado* está legislado en prácticamente todo el mundo, no ha traído la prosperidad, la abundancia y el orden. Es un tema vasto y complejo. En esta tesis tomó la forma de una pregunta, todavía desmesurada: ¿qué es pues el “Estado”? Como lo puso Clifford Geertz en una conferencia reciente: ¿qué es pues, si no es un actor soberano que “monopoliza la violencia”? Para ordenar y limitar mi trabajo, intenté leer la

<sup>1</sup> Véase K. Ohmae, *The end of the nation-state*, Nueva York: The free press, 1995; J. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, traducción de Carlos Rodríguez Braun, Madrid: Taurus, 2002.

<sup>2</sup> Véase: S. Sassen, *Losing control: sovereignty in an age of globalization*, Nueva York: Columbia university press, 1996; S. Strange, *The retreat of the State*, Cambridge: Cambridge university press, 1996; R. Higgott, G. Underhill y A. Bieler (eds.), *Non-state actors and authority in the global system*, Londres: Routledge, 2000.

pregunta “qué es el *Estado*” con los ojos de Wittgenstein.<sup>1</sup> Podríamos también decirlo como sigue, y estaríamos preguntando lo mismo: ¿a qué tipo de cosas en el mundo real podríamos llamar *de facto* “Estados”?

El texto que sigue ensaya una respuesta a esta pregunta general. Paralelamente a cualquier concepción, el “Estado” se trata de un burócrata y un ciudadano, interactuando. Y esto ocurre en el distrito rural “Mandi” de Uttar Pradesh<sup>2</sup>, en el ejido La Canoa en Jalisco<sup>3</sup> o en las ventanillas de la CAF en París<sup>4</sup>. Esta tesis explora documentalmente este tipo de vivencias, estudia al *Estado por medio* de esas prácticas. Para tal propósito reinterpreta el material etnográfico de Akhil Gupta, Vincent Dubois y Monique Nuijten y lo compara. El objetivo es demostrar que podríamos aprender cosas sobre el *Estado* (con mayúscula y cursiva) cualitativamente distintas de las ofrecidas por otros enfoques, si registráramos y analizáramos estas prácticas humanas (en adelante, para facilitar la referencia “la ventanilla”) culturalmente específicas y específicamente situadas. Así, la idea central, hipotética, que cohesiona los capítulos de que consta esta tesis es: las prácticas cotidianas tienen lógica, normas descifrables que pueden esbozarse para hallar el significado que adquieren dichas prácticas para los sujetos que las viven; a su vez, dicho significado, actualizándose con cada experiencia sucesiva, afecta las prácticas futuras. El proceso, puede decirse, constituye una parte central de lo que podríamos llamar “Estado” en el mundo real.

<sup>1</sup> L. Wittgenstein, *Investigaciones filosóficas*, Alfonso García Suárez y Ulises Moulines (trads.), México: Universidad nacional autónoma de México, 2003.

<sup>2</sup> Éste será nuestro primer “terreno”: A. Gupta, “Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics and the imagined State”, *American Ethnologist*, 22 (1995), pp. 375 – 402 [en adelante: *Blurred boundaries*]. El etnógrafo honra la tradición antropológica y, con excepción de la entidad federativa, emplea pseudónimos para los poblados y las personas. De este modo, “Mandi” es el nombre del bloque administrativo de 86 poblados, del subdistrito y del distrito en donde Gupta se estableció y condujo sus observaciones para una “etnografía del Estado” entre 1984 y 1992. Su trabajo está publicados en varios artículos académicos a los que volveremos posteriormente.

<sup>3</sup> Segundo “terreno”: M. Nuijten, *Power, community and the State*, Londres: Pluto Press, 2003. [en adelante: *Power, community*]. De nuevo, todos los nombres son pseudónimos. Nuijten condujo observación participante entre 1991 y 1995.

<sup>4</sup> Tercero: V. Dubois, *La vie au guichet*, París: Economica, 2003. [en adelante: *La vie*]. La observación de Dubois, tributaria de la sociología interaccionista, tuvo lugar en 1995. Como en los otros “terrenos”, los nombres están alterados.



En París, a mediados de los 90, de acuerdo con uno de nuestros etnógrafos, se veía más o menos así: Sylviane de Ribécourt, una parisina de 60 años, entró al edificio sede de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), en Béville, mientras las puertas de cristal del edificio se abrían automáticamente. El calendario marcaba 7 de agosto de 1995. La dama acudía a la ventanilla para verificar el monto de las subvenciones a las que tenía derecho, según lo explicó a un sociólogo del Instituto de Estudios Políticos de Estrasburgo –Vincent Dubois– que la interpeló en la sala de espera. De ademanes y vestimenta visiblemente más elegantes que los del resto de los visitantes habituales de la ventanilla, De Ribécourt dijo: “*antes era propietaria. Ahora, soy arrendadora, con un ingreso modesto [...] digamos que es un cambio de situación*”. Estaba inquieta, aprovechó las preguntas del etnógrafo para expresar su resentimiento:

*Desde que uno tiene 3,000 francos al mes, le dicen que puede vivir. Eso no es vivir, es sobrevivir. Como yo coticé durante cuarenta años, tal vez pueda tener algo, ¿no? Coticé como empleado y como patrón. Pero las leyes son tan raras...pienso que como te ven, te tratan [...]. Por eso, vengo. Quiero algunas explicaciones. Escribí porque no tenía derecho a nada. Me respondieron. Pero quiero más explicaciones. Cuando uno tiene 3,000 francos al mes, uno no hace nada. Creo que ayudamos a la gente que pone jeta. Aquellos de los que tenemos miedo [...]. Yo escribí a Sarkozy [...] pero no sirvió de nada.<sup>1</sup>*

La dama se fue del edificio muy enojada. Cuando había llegado su turno, el funcionario de ventanilla le había informado que no tenía derecho a más subvenciones, aunque estuvo escuchando atento sus quejas por varios minutos. La dama lanzó diatribas contra los “extranjeros”, el “sistema” y el “gobierno”. Había concluido: “*hay quienes reciben ilícitamente [subvenciones] en sus regiones, tres veces en departamentos diferentes [...]*.” Finalmente, el etnógrafo se

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 38 [ésta y todas las traducciones del texto son mías].

aproximó al funcionario de ventanilla, una vez que la dama se había ido; el funcionario le dijo: “[...] *ella se quiere comer el mundo. Ella ha comido [ancas de] rana, y no quiere entender que ya no tenemos nada que darle*”.<sup>1</sup> El etnógrafo recordó que algunos meses antes, había llegado a esa misma ventanilla una magrebí con un blusón corroído, mostrando un examen médico de su hijo para evitar que le redujeran una subvención. El documento no estaba escrito en papel oficial. Pero el funcionario que la había atendido lo aceptó porque “*como quiera que sea*” las oficinas centrales aceptarían el justificante.<sup>2</sup> Este contraste capturó la imaginación de Dubois. Mientras reflexionaba, miró al siguiente beneficiario aproximarse a la ventanilla.

En estas observaciones podemos identificar dos componentes fundamentales. Los beneficiarios de la CAF –como los ejidatarios de La Canoa o los campesinos en Mandi– exhiben comportamientos peculiares mientras se relacionan con los funcionarios públicos. Tratan de persuadirlos, presionarlos, evadirlos. El ciudadano, con un conjunto de *maneras de hacer*, intenta favorecerse de la interacción: terminar con un trámite, quizá evitarlo, y obtener el bien que está en juego *i.e.* una parcela de tierra o un subsidio familiar. Al mismo tiempo, el funcionario –de la CAF, de un programa de desarrollo Indio, o de la Secretaría de la Reforma Agraria– tiene modos de relacionarse con aquellos ciudadanos. Efectúan, por así decirlo, el manual organizacional en el día a día. Tomando todo el conjunto, estamos frente a una serie de *prácticas cotidianas*.

Ahora bien, si pudiéramos escuchar a estos individuos describiendo su acción, ¿qué nos contarían? En cada caso, sería evidentemente distinto. En París, quizá se quejarían de lo complicado que son los trámites burocráticos. Y como veremos, en Mandi y en La Canoa, tal vez denunciarían la venalidad de los oficiales. En todo caso, los hombres expondrían un

<sup>1</sup> *loc. cit.*

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 161.

conjunto de *imágenes*, de *retratos* artesanales manufacturados por ellos mismos para dar sentido a eso que hacen en la banalidad de la vida diaria. Aunado a las prácticas cotidianas, enfrentaríamos una serie de *ideas*. *Prácticas e ideas*. Toda esta *puesta en escena* constituye, como lo delimitaremos en el primer capítulo, el objeto sobre el que indagaremos, el objeto de estudio.

Hace falta analizarlo. Como lo suponen varios trabajos antropológicos recientes, criticando la noción del *Estado* como un actor, o una estructura, independiente de la práctica política concreta —un cuerpo de literatura que discutiremos en el capítulo segundo—, hace falta esclarecer las consecuencias del significado cultural del “Estado” en la práctica individual. La “ventanilla” —la interacción entre funcionarios y ciudadanos— afecta la representación mental que los individuos tienen de la autoridad política: cambia o confirma esa imagen que los individuos se forjan del ministerio delante a ellos y del funcionario atendiéndolos (o estafándolos), una imagen que llamaremos, siguiendo al sociólogo británico Philip Abrams, *idea-Estado*.<sup>1</sup> Las prácticas, a pesar de constituirse esencialmente como improvisaciones, están afectadas por la *idea-Estado* existente en un espacio empírico determinado. El problema específico que enfrenta esta tesis —el primer paso para investigar la problemática enorme que la motiva— es entender las consecuencias que tiene esta relación entre ideas y prácticas. Sería exagerado afirmar que esto es un estudio comparativo de Francia, México e India. Se trata sólo de hacer visible esta dinámica entre lo que los individuos piensan que es el “Estado” y su actuación.

Haber elegido “las ventanillas” como terreno no es arbitrario. Para el enfoque propuesto, cualquier otro encuentro con el *Estado* quizás habría presentado componentes más o menos similares. Investigar las prácticas de los diputados en la Asamblea Nacional Francesa<sup>2</sup> hubiera

<sup>1</sup> P. Abrams, “Notes on the difficulty of studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, 1(1977), pp. 58 – 87.

<sup>2</sup> M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, París: Odile Jacob, 2000.

podido responder a la pregunta hecha arriba. Sin embargo, las interacciones de ventanilla en los tres escenarios elegidos tienen otra característica común: son la experiencia más usual con que muchas personas entienden lo que es y en lo que consiste la vida política de las sociedades en que habitan. Insisto: son la experiencia más usual de la autoridad política.

Estas interacciones constituyen una de las formas más comunes de entablar una relación para participar en la repartición de los bienes valorados en una sociedad, si pudiéramos dar esta definición a “política”. En cuanto a la incidencia de estas interacciones en la percepción individual de un régimen político, quizá sólo estén a la par el ejercicio del voto<sup>1</sup>, y la violencia de los cuerpos de seguridad.<sup>2</sup> Las ventanillas de la CAF, de la SRA, o de las burocracias en Mandi importan porque afectan la idea que los ciudadanos tienen del *Estado* francés o mexicano o indio. Principalmente, debido a que en las ventanillas quedan repartidos bienes ordinarios que podrían ser bastante útiles, como una licencia de conducir, un acta de nacimiento ó un pasaporte. En nuestros casos, bienes ordinarios pero imprescindibles como una parcela de tierra o un subsidio familiar. La ciencia de la administración pública percibió la importancia de la ventanilla desde hace tiempo.<sup>3</sup> Sin duda, los burócratas de ventanilla alteran la planeación central, son quienes en última instancia concretan una política pública, la que sea. Empero, nuestra atención está puesta en ellas en tanto experiencias cotidianas y culturales de la política y el *Estado*.

La segunda parte del texto, compuesta de dos capítulos, prueba el modelo analítico. El capítulo tercero analizará las prácticas organizativas cotidianas, que están yuxtapuestas en la realidad empírica a la organización de las prácticas. Su objetivo es mostrar las formas en que

<sup>1</sup> Y. Hasenfeld, “Citizen’s encounters with Welfare State bureaucracies”, *Social Service Review*, 85 (1985), p.622.

<sup>2</sup> F. Coronil y J. Skurski (eds.), *States of violence*, Michigan: The University of Michigan press, 2006. pp. 1 – 31.

<sup>3</sup> Véase: J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland [...]*, Berkeley: University of California Press, 1973; M. Lipsky, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Nueva York: Russel Sage Foundation, 1980.

los individuos se apropian y efectúan las facultades organizacionales, cómo concretan una prerrogativa oficial, cómo la improvisan y con qué fines personales: el capítulo expone los usos posibles de la institución, posibilitados por y en su despliegue.

En el capítulo 4, finalmente, quedarán expuestas las imágenes con base en las cuales los individuos están actuando. Con esas imágenes, los individuos conciben quiénes son y de qué se trata lo que están haciendo. A pesar de las variaciones que encontramos, el capítulo argumenta que la *idea-Estado* tiene algunos efectos comunes. La idea confiere un valor simbólico a objetos materiales aparentemente neutrales como los jeeps, los edificios o los mapas topográficos. Además, en tanto es una parte del imaginario social —el magma de ideas que nos cohesionan con los hombres que nos rodean, haciéndonos sentir diferentes o semejantes—, la *idea-Estado* hace que los individuos sientan cada ministerio y cada funcionario como parte de un todo. En este sentido, la *idea-Estado* hace entendible la sensación de continuidad espaciotemporal con que los individuos viven los intercambios. Esta imagen, circulando en la cultura, tiene variaciones, efectos y consecuencias; el objetivo de este último capítulo es exponerlas.

## I

### UN ARTEFACTO CULTURAL: EL *ESTADO* COMO IDEA Y PRÁCTICA

La idea de lo que un “Estado” debería ser puede leerse en la prensa. Está en la calle. En 1997, el Banco Mundial le dedicó todo uno de sus famosos *Informes sobre el desarrollo mundial*. Muchos ciudadanos suelen confrontar esta idea con lo que encuentran en ventanilla: un funcionario público. Este capítulo caracteriza al *Estado* –a las asociaciones políticas realmente gobernando la mayor parte del mundo– de este modo: una idea y una serie de prácticas. Propone una estrategia de análisis.

#### 1. HACIA UNA ANTROPOLOGÍA DEL *ESTADO*.

*a. “Estado” como práctica política.* Después de Easton, el concepto de análisis social “Estado” connota inherentemente alguna especie de proceso. Casi cualquier estudiante de ciencia política pronto aprende que el término denota una asociación política, burocratizada, pretendiendo monopolizar la violencia legítima en un territorio; o un actor en el sistema político más o menos autónomo y coherente; o una voluntad soberana, emanada de un acuerdo quizá razonable.<sup>1</sup> Todos estos componentes definitorios suponen que empíricamente existen hombres y mujeres haciendo cierto tipo de cosas: pretendiendo monopolizar la violencia legítima, efectuando una voluntad soberana o simplemente

<sup>1</sup> Son tres componentes de una definición encontrada prácticamente en cualquier obra de referencia. Véase J. Scott and G. Marshall (eds.), *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 2009, s. v. “state” [http://0-www.oxfordreference.com]; I. McLean y A. McMillan (eds.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 2009, s. v. “state” [http://0-www.oxfordreference.com]. *Encyclopædia Britannica online (academic edition)*, s.v. “estado”. [http://0-www.search.eb.com.lib.utep.edu/]. K. Gotham, “State”, en G. Ritzer (ed.), *Encyclopedia of Social Theory*, 2 volúmenes, Thousand Oaks: Sage Reference, 2005. pp789-793. B. Frankel, “State” en G. Ritzer (ed.), *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Blackwell Publishing, 2007 [http://www.sociologyencyclopedia.com/].

actuando en la política. Señalar algún tipo de actividad social es consubstancial a emplear el concepto. No porque la idea de “sistema político” –como arena de negociación– se haya impuesto a todo análisis, sino porque Easton y su grupo hicieron visible que el dominio de experiencia humana llamado “Estado” consistía en entablar algún tipo de relaciones sociales.

Escudriñado así, el término designa la forma contemporánea, producida históricamente, para dar cauce a la vida política de una sociedad.<sup>1</sup> Una forma humana de relacionarse, quizá originada tras el medievo europeo, consolidada con la paz de Westfalia<sup>2</sup>, pulida con el cameralismo y afinada con la expansión colonial decimonónica.<sup>3</sup> El término denomina uno de los tantos artificios ingeniados por los hombres para mandarse unos a otros. Marc Abélès, especialista de la EHESS, celebra esta hipótesis, legado de la antropología política,<sup>4</sup> como sigue: “[...] mostrando que la política no era más extranjera a los pastores nómadas de Sudán con sus estructuras segmentarias que a las poblaciones de Melanesia con sus «big men» [...], los etnólogos dibujaron de alguna manera configuraciones de poderes muy diversas y algunas veces muy complejas, el Estado apareciendo sólo como un caso posible entre otros muchos”.<sup>5</sup>

Estudiar al “Estado” consistiría, entonces, en analizar las varias relaciones sociales características, surgidas debido a esta manera de organizar la política. Por “organizar” puede entenderse elementalmente arreglar una serie de actividades: fijar objetivos, determinar instrumentos para cumplirlos y personas responsables de hacerlo. Lo distintivo en la forma estatal de organizar la política, como es sabido, está en hacerlo de modo que una sola asociación política pretenda monopolizar la violencia legítima en un territorio. Estudiar al

<sup>1</sup> G. Balandier, “Voir ailleurs, pouvoir ici”, *Raisons politiques*, 2006, n. 2, pp. 15 – 22.

<sup>2</sup> Dos documentos pusieron fin a varios años de guerra en Europa central. El primero, publicado en Munich y firmado por el emperador Fernando III de Habsburgo y el rey Luis XIV de Francia instauró el derecho de la autoridad política de disponer territorialmente de sus recursos [títulos 44, 46 y 64] y de decretar la religión de ese territorio, a pesar de la tolerancia. [títulos 28 y 49].

<sup>3</sup> C. Tilly (ed.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975. p. 26.

<sup>4</sup> Balandier, art. cit., p. 17 ; J-M. Donegani, “De l’anthropologie au politique”, *Raisons politiques*, 2006, n. 2, pp. 5 – 14.

<sup>5</sup> M. Abélès, *Anthropologie de l’Etat*, París: Editions Payot & Rivage, 2005 [en adelante, *Anthropologie*].

“Estado” sería distinguir y comparar las consecuencias sociales de ello. Entonces, antes de continuar, ¿qué es la política?

“Política” y “Estado” son conceptos distintos aunque imbricados. De acuerdo con Easton, la política de una formación social consiste en un subsistema encargado de fijar y gestionar con autoridad metas públicas: “adjudicar, autoritativamente, valores”.<sup>1</sup> Parecería entonces necesario algo de coacción para establecer esos objetivos públicos. En *Economía y sociedad*, Weber, quien distinguió cuidadosamente entre “Estado” y “política”, había apuntado que la política se refería a participar en el poder o influir en la distribución de éste —es decir, en la probabilidad de obtener obediencia.<sup>2</sup> Para Weber una asociación es efectivamente “política” cuando su medio de actuación específico es la coacción física. La política, así definida, se trata de un aspecto de la vida social en que podrían involucrarse distintas asociaciones o individuos aspirando al mando, aspirando a definir (y hacer que se cumplan) aquellas metas públicas señaladas por Easton. La asociación política cuyos directivos pretendan monopolizar la coacción podría entonces ser el actor que denominemos “Estado” para distinguirlo de otros actores políticos.

Aunque la violencia sea un medio específico de las asociaciones políticas, el rasgo elemental del ejercicio en sí mismo es un tipo de *decisión*. Easton, en efecto, se oponía a la centralidad de la coacción en la definición de “política”.<sup>3</sup> Ese subsistema funcionaba como cualquier otro, institucionalizando tareas imperativas para que una sociedad se adaptara al entorno y sobreviviera. Era otro engrane social, nadie lo echaba a andar. Además, un acto político involucra también a una parte que acata, que opta por obedecer<sup>4</sup> y las razones de ello

<sup>1</sup> Véase D. Easton, *The political system*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1953.

<sup>2</sup> M. Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, J. Medina Echevarría et. al. (trads.), México: Fondo de cultura económica, 1964. p. 1056.

<sup>3</sup> Véase: D. Easton, “Political anthropology”, *Biennial review of anthropology*, 1(1959), pp. 210 -262.

<sup>4</sup> H. Arendt, “Qu’est-ce que l’autorité?”, *La crise de la culture*, París: Gallimard, 1972. pp. 121 – 185.



eran, en efecto, un interés de la sociología de la dominación weberiana. En realidad, el ejercicio político consiste en un juicio humano, a veces acompañado de coacción, decidiendo sobre la transferencia o exacción de ciertos bienes sociales valiables. Formulado sencillamente, “política” es “*quién recibe qué cuándo y cómo*”.<sup>1</sup>

Por ende, la política es un ejercicio, una actividad –una práctica humana–<sup>2</sup> inherente a vivir en sociedad –Aristóteles *dixit*. Actualmente, la política “[...] describe, más o menos, todo el rango de actividades humanas que pertenecen directa o indirectamente al desarrollo y distribución de bienes sociales, materiales y morales por igual”, estima el filósofo Steinberger, reflexionando sobre la forma “Estado” de organizarla.<sup>3</sup> Estaríamos inclinados –continúa– a asociar de forma inmediata al “Estado” (a una asociación política *gobernando*) con este “rango de actividades”. Ir a la ventanilla es precisamente participar en la distribución de bienes simbólicos y materiales en una sociedad. No obstante, lo que hace políticas a esas actividades no es su carácter “oficial”, sino el que representen esfuerzos, decisiones para repartir los bienes sociales de acuerdo con, “una noción de lo bueno y lo malo, de lo valioso y el propósito del proceso”.<sup>4</sup> Es evidente que los límites de la política son borrosos. ¿Quién debe producir los bienes sociales, quién recibirlos?; ¿cuándo, en qué medida, de qué modo y quién puede extraerlos? No hay respuestas definitivas y por ello el conflicto es inherente al fenómeno político.

Quizá por esta imbricación entre “Estado” y “política” un famoso pronunciamiento de la antropología política, escrito en el prefacio de *African political systems (APS)* en 1940 para mostrar que el “Estado” era sólo una forma más de la política, haya debido escribirse con cierta radicalidad. *APS* fue un volumen ambivalente. A pesar de postular la universalidad de

<sup>1</sup> La formulación pertenece a Harold Laswell.

<sup>2</sup> Un campo vasto de prácticas integran la vida política; la interacción entre burócratas y ciudadanos es sólo una de ellas. Véase: J. Vincent y D. Nugent (eds.), *A companion to the anthropology of politics*, Oxford: Blackwell publishing, 2004].

<sup>3</sup> P. Steinberger, *The idea of the state*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 140.

<sup>4</sup> Steinberger, *op. cit.*, p. 5.

la práctica política –supuesto presentado arriba y suscrito en este estudio–, el volumen situaba a las sociedades a lo largo de una línea evolutiva,<sup>1</sup> en donde las fases superiores estaban marcadas por “instituciones gubernativas” semejantes a las europeas. *APS* estaba basado aún en la idea de que “occidente” –su política<sup>2</sup>, su violencia política<sup>3</sup>, su esencia misma<sup>4</sup>– era necesariamente distinto al resto del mundo.<sup>5</sup> De ahí que la sugestiva declaración del profesor Radcliffe-Brown pareciera, y aún parezca, transgresora:

*En los escritos sobre las instituciones políticas existe una gran discusión en torno a la naturaleza y el origen del Estado, el cual es representado usualmente como si fuera una entidad encima y sobre los individuos humanos que componen a una sociedad, como si uno de sus atributos fuera algo llamado “soberanía”, y del cual se habla como si tuviera una voluntad (la ley definida a menudo como la voluntad del Estado) o como si diera órdenes. El Estado, en este sentido, no existe en el mundo fenomenológico; es una ficción de los filósofos.*<sup>6</sup>

Dos cosas son evidentes. El “Estado” no es un objeto, como tal, en el mundo real. Y sin duda, podríamos usar otros conceptos para evocar la gama de prácticas señaladas arriba. Serviría alguno como “gobierno”, por ejemplo, que en apariencia trata un objeto más concreto. Pero lo mismo que el concepto de “individuo” no puede reducirse para designar exclusivamente el cuerpo de una persona, el concepto de “Estado” no podría referirse sólo a

<sup>1</sup> Fortes y Evans-Pritchard, *op. cit.*, p. 5. Véase al respecto W. W. Rostow, *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, Cambridge: Cambridge university press, 1960. Para la idea de un proceso de evolución política en las sociedades humanas véase: M. Fried, *The social evolution of political society*, Nueva York: Random House, 1967; M. Banton (ed.), *The social anthropology of complex societies*, Londres: Tavistock, 1966.

<sup>2</sup> Véase S. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven: Yale university press, 1968.

<sup>3</sup> M. Mamadani, *Good muslim, bad muslim*, Nueva York: Three leaves press, 2004. p. 4. Véase también Coronil y Skurski, “Introduction: States of violence and violence of states” en su libro editado, *States of violence*, Michigan: The University of Michigan press, 2006. pp. 1 – 31.

<sup>4</sup> A. Mbembe señala que una parte del discurso académico contemporáneo tiende a hablar de África, por ejemplo, siempre en términos que denotan un objeto incompleto, inacabado: “Estados” sombra, fallidos, frágiles. El discurso se refiere a las sociedades africanas como si fueran la negación de lo que las Europeas afirman en la práctica [*De la postcolonie*, París: Karthala, 2000. pp. 1 – 40. en adelante, *De la postcolonie*].

<sup>5</sup> Véase J. Gledhill, *Power and its disguises*, Londres: Pluto press, 1994.

<sup>6</sup> A. R. Radcliffe-Brown, “Preface” en M. Fortes y E. E. Evans-Pritchard, *African political systems*, Londres: Oxford university press, 1940. p. XXIII [El subrayado es mío].

políticos o funcionarios concretos. En realidad, el pronunciamiento de Radcliffe-Brown no descartaba al concepto “Estado”, estaba haciendo indicaciones de método. La intención del volumen *APS* era comparar, mostrar que los Tallensi y los Zulu tenían también, como el Reino Unido, una forma más de política.<sup>1</sup> Estos antropólogos estaban sugiriendo variaciones de un mismo fenómeno.

Por tanto, Radcliffe-Brown intenta en el párrafo siguiente desenmascarar al “Estado”, mostrarnos que es un artificio humano para organizar la política como cualquier otro:

*Lo que sí existe es una organización, i.e. una colección de seres humanos individuales conectados por un sistema complejo de relaciones. Dentro de esa organización, individuos diferentes tienen papeles diferentes, y algunos poseen un poder o autoridad especial, como jefes o ancianos capaces de dar órdenes que serán obedecidas, como legisladores o jueces y así sucesivamente. No existe tal cosa como el poder del Estado; existen solamente, en la realidad, poderes de individuos —reyes, primeros ministros, magistrados, policías, presidentes de partido, y votantes.*<sup>2</sup>

Además de llamar la atención sobre las prácticas, Radcliffe-Brown expone aquí un segundo componente del objeto de estudio: el “sistema complejo de relaciones” tiene ciertos efectos sobre la percepción individual de los sucesos. Por un lado, “Estado” designa un vasto dominio de prácticas humanas y espacios físicos, relacionados a la vida política. Al mismo tiempo, algo transforma a un individuo, en alguna interacción concreta, en “magistrado”, “rey”, “policía” o “primer ministro”. Las prácticas cotidianas, aquello que la gente hace *de facto*, siempre están acompañadas de una explicación de lo que la gente piensa estar haciendo. Por otro lado, entonces, “Estado” debería designar esta dimensión simbólica que da sentido a las prácticas cotidianas.

<sup>1</sup> M. Fortes y E. E. Evans-Pritchard, “Introduction” en *Ibidem*, pp. 1 – 23.

<sup>2</sup> A. R. Radcliffe-Brown, art. cit., p. xxiii [el subrayado es nuestro].

b. *La idea del Estado*. Volvamos al principio: asociaciones políticas que aspiran al monopolio de la violencia legítima. Aunque Weber dejó inconcluso el proyecto de una sociología de las asociaciones políticas modernas,<sup>1</sup> en su póstumo *Economía y sociedad* encontramos el famoso concepto formulado en al menos cuatro ocasiones.<sup>2</sup> De todas ellas, la más pura según Weber, queda como sigue:

[...] *el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos en la cima suprema.*<sup>3</sup>

Espontáneamente, editorialistas e intelectuales públicos toman este concepto idealtipo por una definición describiendo el género próximo y la diferencia específica de las asociaciones políticas contemporáneas. Sin embargo, los idealtipo y las definiciones son cosas distintas. En la conferencia de 1904, “La “objetividad” cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”,<sup>4</sup> Weber enfatizó que los conceptos idealtipo representan pragmática y lógicamente *las relaciones sociales* que aparecen intuitivamente delante al investigador como la naturaleza particular de un fenómeno. Sirven para desarrollar hipótesis y no son, en sí mismos, una hipótesis. Se obtienen encadenando similitudes de hechos históricos aislados, acentuando uno de los puntos de vista desde los cuales las relaciones sociales suscitadas en cada uno de

<sup>1</sup> J. Winkelmann, “Prólogo a la cuarta edición alemana” en M. Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* [op. cit.], pp. VIII – XVI.

<sup>2</sup> Weber, op. cit., pp. 43, 44, 1058 – 1060.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 1060.

<sup>4</sup> M. Weber, “L’objectivité de la connaissance [...]” en su libro *Essais sur la théorie de la science*, París: Presses pocket, 1992 [en adelante, “L’objectivité de la connaissance”]. Existe una traducción castellana de la que he tomado las citas no sin compararlas antes con traducciones propias [*Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires: Amorrortu, 2001].

esos hechos aislados adquieren una significación cultural parecida. Son un medio y no un fin de la investigación social.

Un idealtipo no describe, en ningún sentido, la realidad empírica. Son marcos mentales para *adjudicar* el concepto a un hecho dado. Permiten *medir* en ese hecho si la significación cultural que tuvo para los participantes semeja a la de otros hechos. Esclarece el significado de un evento, no toma al evento por un espécimen.<sup>1</sup> Sirven para saber si un hecho debe incorporarse a la investigación de un fenómeno. O si hace falta hacer a los idealtipo más abstractos, puros, para incluir ese hecho al ver que éste tuviera la significación cultural investigada (o una mutación de ésta por el devenir histórico). Los idealtipo son, pues, utopías: nunca han sido, ni pueden ser, realidades históricas, mucho menos el “deber ser”, el “modo ejemplar” o el “modelo” de un fenómeno.

Weber identificó tres confusiones perniciosas entre la realidad y los idealtipo<sup>2</sup> en las que se cae, por ejemplo, cuando se toma el “monopolio de la violencia legítima” estrictamente como un “criterio” para evaluar que tan estatal es una asociación política determinada. El investigador puede confundir al concepto con un hecho histórico verdadero. Puede confundirlo también con el parecer de algún actor en cuanto a lo esencial del fenómeno. En efecto, intelectuales como Fukuyama, en un libro reciente al que regresaré, han confundido el idealtipo weberiano con un hecho histórico al que tienden las sociedades modernas, quizá tomando el proceso de racionalización burocrática por lo que él mismo llama la “construcción del Estado”.<sup>3</sup> O quizá suplantando prácticamente el contenido del idealtipo con sus propios ideales.<sup>4</sup> Cuando Fukuyama considera a Francia “más Estado” que, digamos,

<sup>1</sup> *Ibidem*, pp. 82 – 83.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>3</sup> F. Fukuyama, *La construcción del Estado*, Barcelona: Ediciones B, 2004. Sobre la racionalización que percibía Weber en todas las organizaciones véase Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* [op.cit.], p. 178.

<sup>4</sup> Abélès también advierte sobre estas posibles confusiones [*Anthropologie*, pp. 107 – 116].

México, deja de usar al concepto en un sentido lógico-analítico: lo transforma en un ideal con valor permanente a partir del cuál *juzga y evalúa* la realidad.

En tercer lugar, el analista puede confundir a las ideas imperando en una época acerca de un fenómeno con el contenido del idealtipo. De hecho, Weber consideraba al “Estado” el concepto más fácil de confundir con la realidad. En la misma conferencia señaló:

*Si nos preguntamos a qué corresponde en la realidad empírica la noción de “Estado”, encontramos una infinidad de acciones y servidumbres humanas, difusas y discretas, una infinidad de relaciones reales y reguladas jurídicamente, únicas en su género ó recurrentes periódicamente, que se mantienen reunidas mediante una idea: la creencia en normas que están efectivamente en vigor o que deberían estarlo, y en relaciones de dominación del hombre sobre el hombre. Esta fe es en parte un patrimonio espiritual conceptualmente desarrollado, en parte sentido oscuramente, en parte aceptado de manera pasiva, proyectándose de las maneras más diversas en la cabeza de los individuos [...].<sup>1</sup>*

Desde 1904 Weber había identificado “la idea del *Estado*” que Radcliffe-Brown señaló en 1940. Indicó que una representación imaginaria de las asociaciones políticas “flota en la cabeza de hombres históricos”. Ésta permite a los individuos confrontar el “siendo” de las organizaciones políticas con un “deber ser” elaborado según el juicio de cada uno<sup>2</sup>: esta comparación mental, sostiene Weber, acaba por orientar la acción humana.<sup>3</sup> Weber: “*el concepto científico de Estado, no importa cómo se formule, es naturalmente siempre una síntesis que nosotros emprendemos con fines cognoscitivos determinados. Por otro lado, sin embargo, se lo abstrae también de las síntesis imprecisas halladas en la cabeza de los hombres históricos*”. El peligro de confundir la idea del *Estado* con el concepto es inminente, no hay modo de obtener este componente ideal más que consultando a los individuos reales y vivientes.

<sup>1</sup> Weber, “L’objectivité de la connaissance”, p. 180. En esta cita, el subrayado es nuestro.

<sup>2</sup> Abélès, *Anthropologie*, p. 111.

<sup>3</sup> Weber, *Economía y sociedad*, p. 13 cfr. *Economie et société*, París: Plon, 1971. p. 13.

[...] el contenido concreto que cobra la noción histórica de “Estado” en aquellas síntesis de los contemporáneos de una época puede ser intuido solamente mediante la orientación en vista de conceptos típico-ideales. Tampoco cabe la menor duda de que el modo en que los contemporáneos de una época construyen estas síntesis, en forma siempre imperfecta desde el punto de vista lógico, es decir la idea que se hacen del Estado —por ejemplo: la metafísica alemana “orgánica” del Estado por contraposición a la concepción “comercial” norteamericana—, reviste una eminente significación práctica. En otras palabras: constatamos aquí también que la idea práctica en la que se cree o que se pensaría válida y el tipo ideal teórico, construido con fines cognoscitivos, caminan uno junto a otro y tienen una tendencia constante a confundirse.<sup>1</sup>

La claridad del sociólogo británico, Philip Abrams, para exponer estos dos componentes —idea y práctica— es ejemplar. En 1977, argumentó que el “Estado” era un objeto espurio de análisis sociológico, lo que existía en la realidad era “sujeción políticamente organizada” a través de prácticas concretas de individuos reales y de una idea, una percepción social de lo político y las asociaciones políticas: la *idea-Estado*.<sup>2</sup> No hay un agente tangible, unitario, ni una estructura independiente. Sólo imágenes de una especie de centro abstracto de control, de una soberanía, o de una realidad oculta, detrás de las prácticas cotidianas de burócratas y políticos. Abrams: “el estado no es la realidad que está detrás de la máscara de la práctica política. Es la máscara misma que nos impide ver a la práctica política tal como es”.<sup>3</sup> El “Estado” se piensa a sí mismo a través de los hombres —investigadores y ciudadanos— tratando de pensarlo, decía Bourdieu.<sup>4</sup> Estamos frente al proceso de legitimación.

<sup>1</sup> Weber, “L’objectivité de la connaissance”, p.180 [el subrayado es nuestro].

<sup>2</sup> P. Abrams, “Notes on the difficulty of studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, 1(1977), pp. 58 – 87.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>4</sup> P. Bourdieu, “Rethinking the State: genesis and structure of the bureaucratic field” en Steinmetz, *op. cit.*, pp. 53 –

Para Abrams, la *idea-Estado*, además de transformar a simples hombres en “primeros ministros”, transforma al mando político –lo intolerable y lo indefendible, piensa– en legítima dominación desinteresada.<sup>1</sup> Pese a la cepa marxista de su argumento, Abrams se desmarcaba del debate entre Miliband y Poulantzas que lo rodeaba, para trasladar el epicentro del análisis del “Estado” a las prácticas cotidianas efectivamente legitimando un régimen.<sup>2</sup> El “Estado” no era ni “burgués en su funcionamiento”, ni un instrumento “relativamente autónomo” pero capturado por la burguesía. Los marxistas habían hecho del “Estado” el objeto de su praxis política, lo habían reificado. Para Abrams, en cambio, la legitimación no era un proyecto, ocurría en la calle –por medio de una percepción compartida, una imagen social y en ese sentido, “estructural”. Y, por otra parte, aunque toma los estudios de Easton sobre la socialización política de los niños como las primeras indagaciones en el “Estado” como proceso de legitimación, se distanciaba también de esa ciencia política, pues consideraba que el “nebuloso” concepto “sistema político” era incapaz de explicar dicho proceso. Abrams, sin duda, explotaba la beta marxista. Seguía tal vez a Gramsci, para quien las asociaciones políticas estaban en una perpetua “guerra de posición” por la hegemonía; una batalla por legitimarse librada a diario a través de “aparatos ideológicos” no coercitivos, completó Althusser.<sup>3</sup> Pero en realidad, Abrams era más próximo a Weber: le interesaban las prácticas, unidas por una idea, legitimando el orden político.

Estudiar al “Estado” –desde la práctica cotidiana y la *idea-Estado*– consistiría en analizar la *significación cultural* de las relaciones sociales *suscitadas* cuando una asociación política pretende ser la única legítima en un territorio para tomar decisiones políticas. Ninguna asociación

<sup>1</sup> P. Abrams, art. cit., p. 76.

<sup>2</sup> Véase: S. Aronowitz y P. Bratsis (eds.), *Paradigm lost*, Minneapolis: University of Minnesota press, 2002.

<sup>3</sup> A. Gramsci “State and civil society” [pp. 71 – 85]; L. Althusser, “Ideology and ideological state apparatuses (notes towards an investigation)” [pp. 86 – 111] en A. Gupta y A. Sharma (eds.), *The anthropology of the State: a reader*, Oxford: Blackwell publishing, 2006 [este volumen en adelante, *The anthropology*].



política tiene o es “el monopolio de la violencia legítima”.<sup>1</sup> Existen, en cambio, varias que actúan *como si lo fueran*. Ello resulta en relaciones sociales específicas, situadas. Pero unidas por la lógica que les confiere una idea colectiva. Quizá el trabajo principal de la *idea-Estado* sea legitimar lo ilegítimo, lo “intolerable”. Pero el objetivo de Abrams<sup>2</sup> –como el de Weber en la conferencia– era proponer un programa de investigación sobre las formulaciones, las variaciones y los efectos –la significación cultural específica– de la *idea-Estado* incidiendo en alguna serie determinada de prácticas cotidianas.

*c. Antropología del “Estado”*. Cualquiera que sea el contenido del concepto “Estado”, tras él existe empíricamente un dominio de prácticas *ocurriendo* en espacios físicos, prácticas *derivadas* de ideas socialmente compartidas, un dominio significativo para los actores. Detrás del concepto existen relaciones sociales, un proceso. Los politólogos Lonsdale y Berman lo han llamado “vulgarización del poder”.<sup>3</sup> Analizando las consecuencias de la colonización británica en Kenya para el balance de poder local, ejemplifican un interés creciente de la investigación social en las formas en que una manera de organizar la política –un diseño organizacional– se *articula históricamente* con la realidad. Se trata de un proceso situado pero interminable, de una dialéctica entre prácticas e *idea-Estado* que Joseph y Nugent llamaron, reflexionando sobre las consecuencias de la revolución mexicana en los pueblos del país, “formación del Estado”.<sup>4</sup>

Es un proceso que valdría la pena estudiar con etnografías debido a que facilitaría entender, de un lado, la distancia fáctica entre la regla y su ejecución y de otro, la sensación de que el “Estado” es una entidad con existencia a través del espacio y el tiempo. Su estudio

<sup>1</sup> En la realidad –en las fabelas, en la Sierra madre occidental, en Kivu–, existen muchos actores ejerciendo violencia con alguna legitimidad y también repartiendo y extrayendo bienes sociales. Véase Comaroff y Comaroff (eds.), *op. cit.*, *passim*.

<sup>2</sup> Abrams, art. cit., pp. 80 – 82.

<sup>3</sup> B. Berman y J. Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, 2. vols, Ohio: Ohio university press, 1992

<sup>4</sup> G. Joseph y D. Nugent (eds), *Everyday forms of state formation*, Durham: Duke university press, 1994.

explicaría cómo individuos concretos –ahora “funcionarios”– efectúan un puesto oficial y cómo consiguen proyectarse como miembros de una unidad mayor que casi cualquier ciudadano contemporáneo siente como la primera de todas las instituciones que ordenan la vida social. Su estudio expondría además las contradicciones sociales en las que se inserta, y a veces causa, el “Estado”, *i.e.*, el arribo de cualquier prerrogativa oficial a un espacio social. Analizar el proceso de “formación del Estado” constataría, pues, que ninguna institución es lo que es, hace lo que hace o dice lo que dice independientemente de las prácticas y simbolizaciones de los individuos.<sup>1</sup>

De este modo surgen al menos tres “terrenos” cuyo análisis expondría este proceso de formación estatal, un proceso que algunos antropólogos ha llamado “la consistencia cultural de los Estados”.<sup>2</sup> Tras *African political systems*, la antropología política se ha diversificado considerablemente, exponiendo las prácticas e ideas concretas que actualmente dan materialidad a conceptos de análisis político como “globalización”, “ciudadanía”, “soberanía”.<sup>3</sup> Con todo, en 1994 una reseña de las tendencias en antropología política, afirmaba: “en la medida en que la antropología ha tratado al Estado, lo ha tomado por un dato dado”.<sup>4</sup> Había ya entonces excepciones notables<sup>5</sup> y hoy, el cuerpo de literatura ha crecido bastante.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Para este problema de la teoría social véase: M. Douglas, *How institutions think*, Londres: Routledge y Kegan Paul, 1987; P. Berger y T. Luckman, *The social construction of reality*, Nueva York: Doubleday & Company, 1966; A. Giddens, *Central problems in social theory*, Berkeley: University of California press, 1979.

<sup>2</sup> Gupta “Introduction: rethinking theories of the State in an age of globalization” en *The anthropology*, pp. 1 – 47.

<sup>3</sup> Véase D. Nugent y J. Vincent (eds.), *op. cit. pasim*; Una crítica etnográfica desde muchos frentes al concepto “soberanía” se encuentra en T. Blom Hansen y F. Stepputat (eds.), *Sovereign bodies*, Princeton: Princeton university press, 2008.

<sup>4</sup> C. Nagengast, “Violence, terror and the crisis of the State”, *Annual review of anthropology*, 23(1994), 109 – 136.

<sup>5</sup> Por ejemplo M. Herzfeld, *The social production of indifference*, Nueva York: Berg, 1992 ó M. Abélès, “Modern political ritual: ethnography of an inauguration and a pilgrimage of president Mitterand”, *Current anthropology*, 29(1988), pp. 391 – 404.

<sup>6</sup> A. Gupta y A. Sharma (eds.), *The anthropology*; T. Blom Hansen y F. Stepputat (eds.), *States of imagination*, Durham: Duke University Press, 2001[en adelante, *States*]; V. Das y D. Poole (eds.), *Anthropology in the margins of the State*, Nuevo México: School of American research, 2004. Como antecedente referencial, S. Dube (coord.), *Pasados poscoloniales*, México: El Colegio de México, 1999.

Tanto, como para que Abélès y Gupta, entre otros, argumenten que se trata de una “subdisciplina”.

Hacer antropología del “Estado” consistiría en analizar la entrada a las asociaciones políticas y sus dinámicas internas, los códigos culturales en una asamblea nacional por ejemplo.<sup>1</sup> Consistiría en rastrear las identidades *aproximadamente* territoriales afirmadas por esas asociaciones y dispersas en diásporas alrededor del mundo. Consistiría, finalmente, en exponer y comparar las representaciones ideales –las simbolizaciones *emic*<sup>2</sup>– que la gente se hace del “Estado” (la *idea-Estado*) y las prácticas cotidianas de esas asociaciones –estos últimos, los componentes del objeto de estudio de esta tesis.<sup>3</sup> En suma, el dominio empírico donde se interrelacionan todas estas prácticas e ideas humanas, que la ciencia social llama “Estado”, constituye un “terreno” antropológico donde efectivamente se forma *el Estado* (con mayúscula y cursivas): ese nombre, *Estado*, que muchas personas y la cultura pública<sup>4</sup> dan a la experiencia contemporánea de la autoridad política.

## 2. DE IDEA-ESTADO EN LA CULTURA PÚBLICA.

Ninguna otra noción, argumenta el antropólogo indio Ashis Nandy, como la *idea-Estado* emergida en Europa hacia el XVII ha penetrado tan profunda y fácilmente los intersticios del

<sup>1</sup> Véase de Abélès: *Jours tranquilles en 89*, París: Odile Jacob, 1989 y *Un ethnologue à l'Assemblée*, París: Odile Jacob, 2000.

<sup>2</sup> Blom Hansen y Stepputat, *States*, p. 9. En los 50's, la antropología social retomó los términos *phonemics* y *phonetics*, reducidos a *emic* y *etic*, de la lingüística de Pike para diferenciar, respectivamente, entre *los enunciados de los miembros de una cultura* y los de algún observador [M. Agar, “Emic/Etic”, en G. Ritzer (ed.), *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Blackwell publishing, 2007 [http://www.sociologyencyclopedia.com/].

<sup>3</sup> Abélès, *Anthropologie*, p. 130.

<sup>4</sup> Medios de comunicación, arte, documentos públicos: una arena de diálogo, debate y contestación que Arjun Appadurai y Carol Breckenridge propusieron hace varios años como campo de estudio [“Why public culture?”, *Public culture: Bulletin of the Project of transnational cultural studies*, 1 (1988), pp. 5 – 11]

imaginario social contemporáneo, especialmente el de las élites de los trópicos.<sup>1</sup> Son muchas las versiones autóctonas de la noción, pero Nandy identifica trazos comunes. La *idea-Estado* actual implica una teoría sobre el vínculo *Estado-nación* –i.e, a cada nación<sup>2</sup>, *su Estado*–, y otra teoría, sobre el papel del *Estado* en la transformación social. Con base en esa idea, ciudadanos, funcionarios y políticos profesionales imaginan a las organizaciones políticas como las únicas gestoras viables del desarrollo material al que tiene derecho, según prosigue la imagen, todo pueblo nacional. Por esto, argumenta Nandy, las poblaciones del sur parecen estar dispuestas a tolerar una violencia inusitada, mientras la ejerza ese árbitro imparcial y secular, el *Estado*, en nombre del progreso y la seguridad nacional.

La *idea-Estado* se ha vuelto una ideología, casi un axioma del sentido común: una creencia<sup>3</sup> de una parte importante de la población mundial. En un artículo reciente, Charles Taylor argumentó que el imaginario social moderno<sup>4</sup> está compuesto por tres ideas fundamentales. Éstas dan sentido simbólico a tres comportamientos humanos observables a través del planeta. Así, los intercambios económicos, la vida en sociedad y la acción de las organizaciones políticas aparecen respectivamente en el imaginario como el “mercado”, la “esfera pública” y el “Estado-ciudadano”.<sup>5</sup> La *idea-Estado* es una parte de: “[...] un entendimiento común que hace posibles prácticas comunes y un sentido ampliamente compartido de

<sup>1</sup> A. Nandy, “The State: The fate of a concept”, *The Romance of the State*, Nueva Delhi: Oxford University Press, 2003. pp. 1 – 15 [en adelante, *The romance*].

<sup>2</sup> La idea de “nación” es sumamente controvertida y amplia para tratarse en este estudio. Como introducción al debate actual véase el artículo de L. Cox, “Nation-State and Nationalism” en G. Ritzer (ed.) *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Blackwell Publishing, 2007 [http://www.sociologyencyclopedia.com].

<sup>3</sup> Las ideas son pensamientos propios o ajenos en torno a cualquier cosa. En cambio, las creencias: “*cabe decir que no son ideas que tenemos sino ideas que somos. Más aún –nos dice Ortega– precisamente porque son creencias radicalísimas se confunden para nosotros con la realidad misma –son nuestro mundo y nuestro ser-, pierden por tanto, el carácter de ideas, de pensamientos nuestros que podían muy bien no habérsenos ocurrido.*” [J. Ortega y Gasset, “Ideas y creencias” en su libro *Ideas y creencias*, Madrid: Alianza, 2005].

<sup>4</sup> No es falso o ilusorio: lo imaginario no sólo nos representa el mundo: no hay más mundo para nosotros que el que somos capaces de imaginar [C. Castoriadis, *L’institution imaginaire de la société*, París: Éditions de Seuil, 1975].

<sup>5</sup>C. Taylor, “Modern social imaginaries”, *Public culture*, 14(2002), pp. 91 – 124. Las tres ideas son, desde luego, una primera aproximación teórica al imaginario contemporáneo. Parecerían, de hecho, “occidentales”, específicamente norteamericanas. Sin embargo, lo que nos interesa subrayar es el proceso de construcción del imaginario, antes que argumentar por algún contenido del mismo. Véase A. Arthurs, “Snapshot”, *Public culture*, 15(2003), pp. 579 – 586.

*legitimidad*”.<sup>1</sup> Dicho de otro modo, la idea de que “el Estado” debería ser una herramienta para el progreso nacional circula en la cultura pública y casi cualquier persona en el mundo la *entiende* al tropezar con ella.<sup>2</sup>

En 1997, por ejemplo, el Banco Mundial (BM) sorprendió a la prensa internacional con un súbito giro.<sup>3</sup> El *Informe sobre el desarrollo mundial*, subtítulo ese año, “El Estado en un mundo en transformación” (en adelante, “el *Informe*”) sostenía, en contraste con el usual elogio del mercado, que un *Estado* “mínimo”, aunque no perjudicara, sería incapaz de enfrentar la globalización<sup>4</sup> y garantizar la salud, felicidad y desarrollo de *sus* ciudadanos.<sup>5</sup> Estos informes, publicados desde 1978, son quizá para muchos políticos y funcionarios la voz pública del BM.<sup>6</sup> Pese a que el organismo explícitamente se disocie de la publicación, invierte millones de dólares para elaborarla. Se traduce a una veintena de idiomas, tiene un tiraje mínimo de 50,000 ejemplares, y suscita año con año gran debate académico.<sup>7</sup> El *Informe* del 97 es, junto con otras publicaciones<sup>8</sup>, evidencia sociohistórica de la forma y circulación de

<sup>1</sup> Taylor, art. cit. p. 106.

<sup>2</sup> B. Lee y E. LiPuma, “Cultures of circulation: the imagination of modernity”, *Public culture*, 14(2002), pp. 191 – 213.

<sup>3</sup> Véase C. Denny, “Sudden u-turn by the World Bank” en *The guardian*, Reino Unido: 26 de junio de 1997; s.a., “Modified state intervention essential for growth” en *Business standard*, India: 26 de junio de 1997; s.a., “Effective State: must for sustained growth” en *Business line (The hindu)*, India: 25 de junio de 1997; s.a., “World Bank touts “effective State” as key to economic success” en Jiji Press (English news service), Tokyo: 25 de junio de 1997; s.a., “World Bank says effective government key to good economy” en *Emerging markets report* (Dow Jones Newswires), Washington: 25 de junio de 1997; s.a., “Effective State’ key to economic development” en *The Jakarta Post*, Indonesia: 26 de junio de 1997; D. Crane, “Don’t knock the government: without it, development –both economic and social– is impossible, a new report says”, *The Toronto star*, Canada: 26 de junio de 1997.

<sup>4</sup> En los documentos, el término parece referirse a las relaciones actuales entre organizaciones políticas territoriales (nacionales y subnacionales), el mercado y la circulación de bienes y personas. Para una aproximación crítica a la noción véase A. Appadurai (ed.), *Globalization*, Durham: Duke university 2001.

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación* Nueva York: Oxford University Press, 1997 [en adelante *El Estado en un mundo en transformación*].

<sup>6</sup> Véase: L. Boer, “Feature review: The State in a changing world”, *Third world quarterly*, 18(1997), pp. 935 – 940; N. Harris, “On the question of the State”, *Economic and political weekly*, 32 (1997), pp. 3191 – 3193; E. B. Kapstein, “Reviving the State?”, *World policy journal*, 15(1998), pp. 99 – 107.

<sup>7</sup> E. Mawdsley y J. Rigg, “A survey of the World development reports I: discursive strategies”, *Progress in development studies*, 2(2002), pp. 93 – 111.

<sup>8</sup> En 2001, el equipo de redacción del también prestigiado *World public sector report* de la ONU argumentaba, como el Banco Mundial, que la globalización requería “Estados eficaces e inteligentes” [ONU, *United Nations world public sector report. Globalization and the State*, Nueva York: Naciones Unidas, 2001].

la *idea-Estado* actual porque desde entonces ha recuperado visibilidad paulatinamente la idea del *Estado* como una herramienta imprescindible para el progreso.<sup>1</sup>

a. *La imagen de la tecnicidad.* El *Informe* de 97 tenía un supuesto fundamental: el desfase económico y material entre los países industriales y los países en desarrollo radicaba en que los primeros tenían un “Estado eficaz”, uno que intervenía en ámbitos específicos según su capacidad, sin inmiscuirse en asuntos que compitieran al libre mercado o que no correspondieran a su “etapa de desarrollo”. El *Informe* veía en el *Estado* un instrumento:

*Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. [...] Los factores que determinan la eficacia del Estado difieren enormemente de un país a otro según las distintas etapas de desarrollo en que se encuentren. Pero es precisamente esta diversidad la que amplía la perspectiva de la reflexión de este Informe acerca de por qué y en qué forma algunos Estados consiguen mejor que otros mantener el desarrollo, eliminar la pobreza y adaptarse al cambio.*<sup>2</sup>

Obviamente, el equipo de redacción<sup>3</sup> estaba usando metáforas, el referente concreto era toda la serie de oficinas ejecutivas integrando a un gobierno en específico. Usaban el término “Estado” para referirse a las “reglas”; con el término “gobierno” se referían a los individuos ocupando los puestos oficiales creados por esas reglas. Aunque aclaraban: *“también usamos los términos de manera coloquial y a veces de manera intercambiable —como se usan en las discusiones y los*

<sup>1</sup> E. Mawdsley y J. Rigg, “A survey of the World development reports II: continuity and change in development orthodoxies”, *Progress in development studies*, 4(2003), pp. 271 – 286.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>3</sup> Ajda Chhibber, Simon Conimander, Alison Evans, Harald Fuhr, Cheikh Kanc, Chad Leehor, Brian Levy, Sanjav Pradhan, Beatrice Weder.

*escritos alrededor del mundo*”.<sup>1</sup> La parte más importante del texto era una guía para ayudar a los lectores a salir del “laberinto de preguntas y presiones”.<sup>2</sup> El equipo advertía: “*el difícil trabajo de los reformistas no será solamente dilucidar el tipo apropiado de reformas sino combatir la oposición profunda asentada en aquellos con un interés en preservar los viejos modos*”.<sup>3</sup> A través de las metáforas, el documento hablaba a funcionarios y políticos concretos de sí mismos.

El equipo resumía el instructivo para armar un “Estado efectivo” en dos pasos.<sup>4</sup> Primero, formular las capacidades reales de las burocracias y confrontarlas al papel debido del *Estado* en la globalización, según se detallaba en otro apartado del documento. Si ya se hacía cumplir la ley (garantizando que los activos y las personas estuvieran seguros) y se estabilizaban los aranceles,<sup>5</sup> entonces debía proseguirse. Segundo paso: obligar a las oficinas públicas a competir con los privados. Hecho todo esto, el lector debería de poder emprender otras tareas como profesionalizar funcionarios o permitir a los ciudadanos participar en las políticas públicas. El *Informe del 97* inclusive reinterpretaba todos los *Informes sobre el desarrollo mundial* anteriores y los presentaba como manuales<sup>6</sup> que “los reformadores” debían consultar para saber para qué servía un “Estado” y cómo usarlo mejor.<sup>7</sup> Independientemente de la historia y la política de un país concreto, el *Estado* aparecía —al igual que en otras fuentes<sup>8</sup>—

<sup>1</sup> Definen “Estado” como el conjunto de instituciones que posee los medios para la coerción legítima, ejercida sobre un territorio legítimo y su población referida como sociedad. “Gobierno”, indican, se refiere al proceso de gobernar, a la gente que ocupa los puestos o a la estructura de oficinas y a cómo se relacionan con los gobernados [*El Estado en un mundo en transformación*, p. 20].

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 79 en adelante.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>4</sup> Un “Estado eficaz” sirve para: “*establishing a foundation of law, maintaining a nondistortionary policy environment, including macroeconomic stability, investing in basic social services and infrastructure, protecting the vulnerable, protecting the environment*” [pp. 40 – 60].

<sup>5</sup> “Refocusing on the effectiveness of the State”, *Ibid.*, pp. 31 – 38.

<sup>6</sup> Algunos documentos de la ONU se presentan como instructivos. Véase las resoluciones: *United Nations millennium declaration*, 2000 [A/RES/55/2]; *The road map towards the implementation of the United Nations millennium declaration*, 2001 [A/56/326].

<sup>7</sup> “Foreword”, *El Estado en un mundo en transformación*, pp. III – IV.

<sup>8</sup> G. Bertucci y A. Alberti, “Globalization and the role of the state: Challenges and Perspectives” en D. Ruidinelli y G. Shabbir Cheema (eds.), *Reinventing government for the twenty first century: State capacity in a globalized society*, Bloomfield, CT.: Kumarian Press, 2003. pp. 17 – 31

como un instrumento técnico, neutro, útil para cumplir con las funciones fiscales, administrativas y judiciales vitales para gobernar en esta época de globalización.

El *Informe* abogaba por un tipo de reformas, intentaba persuadir, pero en el camino, el equipo de redacción imponía su parecer en cuanto a lo esencial del *Estado* y hacía a un lado la realidad. El estilo persuasivo y científico del documento puede explicarse por la sencilla razón de la auto-preservación organizacional.<sup>1</sup> Conviene al BM, para preservar el prestigio de sus “expertos” y la validez de sus recomendaciones, que sus diagnósticos se vuelvan los problemas públicos de los países “en desarrollo”.<sup>2</sup> Sin embargo, a lo largo del documento el referente concreto –un gobierno– iba disociándose de la sociedad en que se insertaba. El equipo de redacción comenzaba hablando a individuos concretos, sentados detrás de un escritorio –poniendo sellos en papel membretado– y acababa por imaginarlos como instrumentos desapasionados, neutrales; los figuraba como un grupo de técnicos encargados de cumplir con funciones universales de gobernación. Como lo admite Brian Levy, director del equipo, el BM descubrió hasta principios de los 90 que los lectores de sus informes estaban insertos en un espacio social.<sup>3</sup> La retórica disimulaba que la neutralidad técnica era sólo un rasgo que el equipo juzgaba deseable en algún gobierno específico.

La neutralidad técnica del *Estado* es una imagen socialmente compartida<sup>4</sup> porque, en realidad, cualquier reforma se trata de redactar una ley, escribir un reglamento y formular una política pública creando una organización en alguna localidad o dotando de facultades nuevas a una ya existente. Una reforma pondrá más recursos financieros a disposición de

<sup>1</sup> J. Ferguson, *The anti-politics machine*, Minneapolis: University of Minnesota press, 1994. pp. 25 – 74.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 169 – 245 y *passim*.

<sup>3</sup> Los “inversionistas” pensaban, hasta fin de los 70, que la cantidad de recursos financieros provistos por el Banco Mundial incidiría directamente en el desarrollo, sin que la política fuera un catalizador o inhibidor del desarrollo [B. Levy, “Governance and economic development in Africa: Meeting the challenge of capacity building” en B. Levy y S. Kpundeh, *Building state capacity in Africa*, Washington: World Bank institute, 2004. pp. 1 -41].

<sup>4</sup> La imagen es usual, está reflejada en fórmulas básicas de conversación en las cuales el *Estado* queda claramente distinguido de otros entes: “la separación entre iglesia y Estado”, “el terrorismo de Estado”, “la intervención del Estado en la economía” [P. Bratsis, *Everyday life and the State*, Londres: Paradigm publishers, 2006].



funcionarios locales —o quizá permitirá la entrada de alguna empresa subcontratada. Asalarará a una o varias personas y les dará un nuevo estatus en el espacio social.<sup>1</sup> Sería equivocado suponer que se trataría de un despliegue unívoco de control capaz de hacer a un lado las dinámicas y los valores “opuestos al progreso”.<sup>2</sup> Los hombres históricos efectuarán la reforma de maneras inesperadas para los redactores de la ley<sup>3</sup>, según las otras lógicas sociales existentes además de la oficial.<sup>4</sup> En este sentido, la tecnicidad del *Estado* es una imagen que reviste todas las relaciones sociales que se suscitan en todo el proceso señalado en este párrafo.

*b. La imagen del orden.* Además de la neutralidad técnica, el “Estado eficaz” del *Informe* de 97 representaba un estadio superior de evolución social. El término sugería la idea de progreso, de un tiempo alejado de un supuesto caos primordial. Evocaba, como ejemplos, a los lugares aparentemente más ordenados, como Europa. El *Informe* veía en el mismo referente —burócratas, funcionarios, “reformadores”— no sólo una herramienta, sino que *leía* sus circunstancias como el espacio-tiempo del orden. El “Estado eficaz” era un imperativo, prevenía la involución social:

*[...] si los Estados son incapaces de responder constructivamente a los retos que enfrentan, el resultado podría simplemente ser más erosión de su credibilidad, mientras se pronuncia el desfase entre lo que el Estado puede hacer, y lo que la gente le pide hacer. La fase terminal de este proceso es visible en las agonías recientes de Angola, Somalia y Zaire. El Estado colapsa desde adentro, dejando a los ciudadanos sin las condiciones más básicas de existencia estable: ley y seguridad, confianza en los contratos, y un medio firme de intercambio. Estas crisis nos recuerdan la reflexión de Tomás Hobbes,*

<sup>1</sup> Bayart, *L'Etat en Afrique*, París: Fayard, 2006.

<sup>2</sup> A. Nandy, “Culture, State and the rediscovery of Indian politics” en su libro *The romance*, pp. 110 – 131.

<sup>3</sup> Ferguson, *op. cit.*, pp. 169 – 245 y *passim*.

<sup>4</sup> Véase N. Thomas, *Colonialism's culture*, Cambridge: Polito press, 1994.

*en su tratado de 1651 el Leviatán, en que la vida sin un Estado eficaz para preservar el orden es “solitaria, pobre, horrible, brutal y corta” [...]. Para que los Estados existan, los individuos y los grupos tienen que ceder su autoridad en áreas clave, como la defensa, a una agencia pública.*<sup>1</sup>

El equipo de redacción no usaba metáforas, basaba la imagen en un contraste entre lo ordenado y lo caótico, tomando a algunos países como ejemplo de lo segundo. Para el BM, este contraste se ha vuelto útil con los años. El 19 de septiembre de 2008<sup>2</sup>, Robert Zoellick, presidente del BM, frente al Instituto de estudios estratégicos en Ginebra, recurrió al término “Estados fallidos” para evocar ese contraste. Los *Estados* fallidos, según Zoellick citó al Departamento de desarrollo internacional del Reino Unido, “*son aquellos en donde el gobierno no puede o no cumple con las funciones base para la mayoría de su gente, incluyendo los pobres*”.<sup>3</sup> Somalia y el Congo-Kinshasa caben en la categoría pero, según la metodología del BM, los *Estados* frágiles o fallidos se cuentan por decenas<sup>4</sup>, incluso fuera de las zonas actuales de conflicto armado abierto. Y Zoellick sentenció: “*en nuestra era, los estados frágiles son el obstáculo más grande al desarrollo*”. Son tantos porque el problema principal que enfrentan es que no pueden gobernar cumpliendo con la ley, sus mandatos pierden legitimidad y vuelve el caos. Citando a algunos investigadores de Oxford<sup>5</sup>, Zoellick afirmó que los “*Estados* fallidos” –aquellos caóticos espacio-tiempos– recuerdan a los otros *Estados* (¿los “eficaces”; los europeos? No especificó) que su legitimidad está basada en la capacidad para prestar servicios públicos. El contraste se

<sup>1</sup> *El Estado en un mundo en transformación*, p. 19.

<sup>2</sup> R. Zoellick, “Fragile States: securing development” [texto preparado para su lectura], Ginebra, 19-09-2008 [<http://web.worldbank.org/>]

<sup>3</sup> En la *Evaluación de la política y las instituciones nacionales*, por ejemplo, los *Estados* fallidos o frágiles, “son aquellos a los que [la evaluación] ha atribuido una calificación igual o menor a 3.2” [“Les pays touchés par un conflit” [artículo en <http://web.worldbank.org/>]].

<sup>4</sup> “CPIA: Country policy and institutional assessment” [artículo en <http://web.worldbank.org/>].

<sup>5</sup> Véase A. Ghani y C. Lockhart, *Fixing failed states. A framework for rebuilding a fractured world*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

funda en la negatividad, en la carencia; no en lo que los “Estados fallidos” sean, sino en lo que evidentemente no logran ser<sup>1</sup>:

*“[...] la legitimidad en las situaciones frágiles no sólo se logra a través de elecciones y acuerdos que compartan el poder entre facciones. En algunos casos, las elecciones prematuras podrían desencadenar un nuevo ciclo de violencia. La legitimidad debe lograrse con el desempeño. Necesita ganarse ofreciendo servicios básicos, especialmente los visibles. Limpiar la basura. Construir la capacidad institucional haciendo cosas: proveyendo agua, saneamiento, caminos simples para conectar territorios [...]; electricidad durante una parte del día; medicina preventiva básica [...]. Poner a los niños y niñas en la escuela rápido, como en Afganistán”.*<sup>2</sup>

Zoellick estaba argumentando que el orden se producía satisfaciendo necesidades, o mejor dicho, haciendo creer lo más pronto posible que se podía satisfacerlas. Imponer el orden se trataba de *proyectar* esa capacidad: *“[...] la comunidad del desarrollo está acostumbrada a tratar con países soberanos: hablamos de construir estados y construir la capacidad de gobiernos legítimos que rindan cuentas. Pero cuando las funciones del Estado colapsan, los ciudadanos están obligados a buscar en otro lado para llenar el vacío de soberanía [...]. Redes económicas, militares, sociales y políticas podrían estar operando [...], retando la capacidad del aparato de un Estado frágil para ser efectivo, y por tanto su legitimidad.”*<sup>3</sup> En adelante –sugirió Zoellick–, el financiamiento del BM en los “Estados fallidos” irá para la “red” capaz de ofrecer los servicios públicos de un “Estado eficaz”; es decir, capaz de proyectarse pronto como impositor del orden.

El *Estado* como espacio-tiempo del orden es una imagen (puede proyectarse) –evocada en el *Informe* del 97 y en el discurso de Zoellick. La imagen exhibe otro rasgo de la *idea-Estado* circulando en la cultura pública. Contrastar el aparente “caos” de los “Estados fallidos” la

<sup>1</sup> Véase al respecto de esta idea: A. Mbembe, *De la postcolonie*, p. 14.

<sup>2</sup> Zoellick, discurso citado.

<sup>3</sup> *loc. cit.*

fortalece. Pero este “caos” es sólo una imagen complementaria.<sup>1</sup> El desorden, africano por ejemplo, responde a la historia; visto con calma, muestra una lógica sugiriendo que se trata de una versión novedosa del fenómeno político y no de un caos primordial.

Las sociedades subsaharianas “recientemente salidas de la experiencia colonial” están caracterizadas por dos condiciones históricas.<sup>2</sup> Primera, el continente ha estado separado y hasta excluido de los mercados formales internacionales. Segunda, la tutela de los organismos financieros internacionales, desde el fin de los 80’s, ha implementado un “gobierno por procuración”. Esto tuvo consecuencias. Actualmente, la red económica paralela está consolidada y diamantes, maderas, minerales y otros recursos pueden circular aunque no se exploten por canales oficiales. La disciplina fiscal y administrativa impuesta por los prestadores de fondos dismanteló burocracias y suspendió el salario, éste uno de los motivos de lealtad en condiciones de pobreza. Como resultado la producción ocurre ilegalmente, llevada a cabo por poderes paralelos, fundados en la soldadesca autónoma, extrayendo los recursos con pillajes, exacciones y razia. De acuerdo a Mbembe, he aquí –en una nuez– el origen histórico del “caos africano”.<sup>3</sup>

El desorden no eliminó al *Estado*, escribe Mbembe: “*nominalmente, existe todavía un poder central. Su organigrama está más o menos intacto; el sistema de la titularidad también, así como el formalismo de sus rituales y de sus declaraciones. El principio de la nominación queda detentado por un autócrata. En algunos casos, sobrevive un imaginario administrativo, aún si las instituciones y la burocracia que supuestamente lo encarna se desmoronaron*”.<sup>4</sup> En el fondo, el “caos” puede concebirse como una forma, particularmente violenta, de extraer y repartir bienes sociales. Puede pensarse,

<sup>1</sup> Permite a algunos analistas hablar de ciertos países como sigue: “*By the time Germany’s emergence most of the available chaos had already been converted into empire (and some of the non-chaos too) or had been declared empire-free (South America under the Monroe Doctrine). This left little room for Germany or Japan*” [R. Cooper, *The breaking of nations*, Nueva York: Groove press, 2003. p. 12].

<sup>2</sup> A. Mbembe, *De la postcolonie*, pp. 139 – 140.

<sup>3</sup> A. Mbembe, “Du gouvernement privé indirect”, *De la postcolonie*, pp. 94 – 138.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 116.

entonces, si recordamos la definición propuesta de “política”, como una variación inédita de ésta.

La vida misma, en tanto condición contraria a la muerte, ha devenido un bien social (valorado en un grupo humano) al sur del Sahara.<sup>1</sup> Para Agamben, ese es el bien, por excelencia, repartible en política. En una exploración reciente de la paradoja esencial de la soberanía (validar y suspender la ley), Agamben asegura que los griegos tenían una categoría jurídica *–homo sacer–* para designar al hombre aniquilable legalmente. Era un hombre fuera de la comunidad política: “vida pura” y por tanto, dispensable.<sup>2</sup> No hay acto más violento que pueda ejecutar el orden legal que suspender su aplicación a una persona.<sup>3</sup> Ello hace la diferencia entre cometer un homicidio o implementar una “solución final”. Europa, como África, también ha visto momentos en que la vida misma se convierte en un bien social extraíble y repartible políticamente. La política no tiene una forma modélica, sólo existen desviaciones conforme un “bien social” adquiere significación cultural y se suscitan prácticas distintivas para extraerlo.<sup>4</sup> Cuando la vida en sí se puede extraer como un bien, la política se vuelve un desperdicio, un exceso obsceno, pero no deja de ser política.<sup>5</sup>

La imagen del *Estado* como orden sobre el caos evoca una forma de leer el espacio y el tiempo, sirve –a Zoellick, por ejemplo– para denotar la experiencia de su espacio y su tiempo, simultáneamente connotando que esas circunstancias son el único significativo posible de orden. Es parte del imaginario social. Como ilustración, el ex-consejero de Tony

<sup>1</sup> A. Mbembe, “Nécropolitique”, *Raisons politiques*, 2006, no. 1, pp. 29 – 60.

<sup>2</sup> Con esto modifica la dicotomía de Schmitt (amigo/enemigo) y propone la distinción entre vida pura *vs.* vida política (fuera o dentro de la protección de la ley) como fundamento de la política [G. Agamben, *Homo Sacer: Sovereign power and bare life*, Stanford: Stanford University Press, 1995].

<sup>3</sup> Véase Benjamin, “Para una crítica de la violencia” en *Ensayos escogidos*, traducción de H. Murena, México: Ediciones coyoacán, 2006. pp. 169 – 201.

<sup>4</sup> En la colonia africana, por ejemplo, estaba compuesta por la animalidad del negro, el estado de excepción permanente, los favores, la inmunidad y la justificación circular de la autoridad. Por ello, Mbembe llama a las relaciones de extracción política, cuando cobran una forma reconocible a través de modos de sujeción y métodos de orden, “commandement” [A. Mbembe, “Du commandement”, *De la postcolonie*, pp. 41 – 93 (en particular, 42 – 58)].

<sup>5</sup> A. Mbembe, “On politics as a form of expenditure”, en Comaroff y Comaroff (eds.), *Law and disorder in the postcolony* [*op. cit.*], pp. 299 – 335.

Blair al respecto escribe: “vivimos en un mundo dividido, pero dividido muy diferentemente de los días del enfrentamiento Este-Oeste. Primero, está el mundo pre-moderno: el caos pre-estatal, pos-imperial. Ejemplos de esto son Somalia, Afganistán y Liberia. El estado ya no cumple con el criterio de Max Weber de tener el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Esta circunstancia puede advenir porque el estado, en el pasado, ha abusado del monopolio y ha perdido su legitimidad [...]”.<sup>1</sup> De este modo se está hablado cuando aparecen en la conversación de estudiantes y otras personas fórmulas como “ciudad-Estado”, “Estado-nación moderno”, “los Estados poscoloniales” o “el Estado pos-moderno”. Son fórmulas que tratan de capturar una experiencia espaciotemporal específica.<sup>2</sup>

No se equivocaba Nandy cuando argumentaba que la *idea-Estado* formaba parte del imaginario social actual. Toda nación –hemos visto– requiere un instrumento clave para progresar y dejar atrás el caos natural: los materiales del BM imaginan estas cualidades para algunas asociaciones políticas. Lo imaginario importa porque solemos confundirlo con lo real –argumentó Castoriadis.<sup>3</sup> A menudo, forma un magma de ideas –creencias las más de las veces– que al compartirse socialmente dan cohesión a un grupo humano.<sup>4</sup> Y es un argumento viejo: nuestra conducta depende de nuestras creencias.<sup>5</sup> Muchas personas alrededor del mundo entienden la *idea-Estado* circulando, pero también comprenden cuando están, o no, frente a un “Estado-ciudadano”.<sup>6</sup> Pueden leer la idea de lo que “el Estado” debería ser en ciertos comportamientos reconocibles.

<sup>1</sup> R. Cooper, *op. cit.*, p. 16.

<sup>2</sup> Véase M. Neocleous, *Imagining the State*, Filadelfia: Open university press, 2003.

<sup>3</sup> C. Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, París: Éditions de Seuil, 1975

<sup>4</sup> Véase B. Anderson, *Imagined communities*, Londres: Verso, 1991.

<sup>5</sup> Véase J. Ortega y Gasset, “Ideas y creencias” en su libro *Ideas y creencias*, Madrid: Alianza, 2005

<sup>6</sup> B. Lee y E. LiPuma, art. cit., *passim*; Taylor, art. cit., *passim*.

### 3. UNA PRÁCTICA DEL ESTADO: LA “VENTANILLA”

a. *La práctica como enunciación: usos de una institución.* La relación entre las ideas y el comportamiento es homóloga a aquella entre el lenguaje y la enunciación.<sup>1</sup> Aunque ocasionalmente tiene contradicciones, lo “ideal” es un sistema más o menos coherente que nos permite entender los elementos del mundo que componen una situación dada a nosotros. Actuamos con base en lo que creemos que está pasando, en la naturaleza supuesta de esos elementos. El comportamiento es aproximadamente similar cuando el sistema ideal de uno y otro actor tiene rasgos semejantes. Sin embargo, en última instancia, acabamos por hacer las cosas de diferente modo. A esta manera particular de conducirse puede llamársele “práctica”. Lo mismo ocurre con el lenguaje. Es un sistema, que mientras nos instauro como miembros de una comunidad de hablantes, permite también modos específicos, culturalmente anclados, de hablar. Entonces, la práctica, espontánea y personal, puede pensarse como la “enunciación” de un sistema ideal: como el habla, improvisada, propia, pero apegada a un sistema, el lenguaje, que la hace reconocible.

Característicamente, la práctica se distingue de los sucesos, las casualidades o los actos puramente instintivos por dos razones. En primer término, puede resultar “incorrecta”. La práctica involucra normas del horizonte histórico, social y cultural en que está inscrita. Un recién llegado a un grupo humano no podría distinguir, presenciando que alguien cierre un párpado, entre coquetería, imitación burlona de ese coqueteo o bien, un tic nervioso.<sup>2</sup> Podría cerrarlo en el momento indebido, o en el lugar equivocado.<sup>3</sup> Lo haría “mal”. Parecería entonces que la práctica sigue ciertas reglas.<sup>4</sup> No obstante, los hombres son capaces de

<sup>1</sup> M. De Certeau, *L'invention du quotidien. Arts de faire*, París: Éditions Gallimard, 1990.

<sup>2</sup> C. Geertz, “Thick description: toward an interpretative theory of culture”, *The interpretation of cultures*, Nueva York: Basic Books, 1973. pp. 3 – 30.

<sup>3</sup> H. Pitkin, *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia*, Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1984. p. 235.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 198.

proveer una justificación *post festum* de su conducta.<sup>1</sup> Podrían explicar para qué sirve y por qué guiñar un ojo: podrían explicar su “significado”. También podrían argumentar por qué lo hicieron en determinado momento. Mostrarían así que no siguieron reglas, sino que *eligieron* un curso de acción por encima de otro.

En segundo término, pues, la práctica deriva de la intencionalidad del actor. Aunque no siempre los consiga, está caracterizada por tener un propósito. No sigue reglas mecánicamente, porque si así fuera, los actores serían incapaces de explicarla, no tendría para ellos ningún significado.<sup>2</sup> La práctica resulta del hecho de que el actor persigue un fin. Fija los medios para conseguirlo según perciba el mundo. El actor aglomera en un sistema ideas, nociones, conceptos –quizá mitos y fantasías– para diferenciar, discriminar, evaluar y así *decidir* la mejor manera, según el resultado deseado, de llevar a cabo el acto. Es un hecho exclusivamente humano.

La práctica –lo efectivamente *hecho* por un actor– tiene entonces dos partes. Es el resultado de una dinámica compleja entre la intención del actor y las normas sociales, convenciones interiorizadas que algunos llaman “estructuras estructurantes” o “habitus”.<sup>3</sup> Una parte importante de la práctica –la primera, digamos– depende de caracterizar a los objetos del mundo, de atribuirles una naturaleza, juzgando con base en el sistema conceptual del habitus. La mayor parte del tiempo ocurre imperceptiblemente. Juzgar la situación e intuir las normas sociales apropiadas cae por suyo, sin que nadie piense mucho en ello. Los

<sup>1</sup> *Ibid.*, pp. 235 – 237.

<sup>2</sup> *Ibid.* pp. 195, 235, 241, 242, 244, 332.

<sup>3</sup> “systèmes de dispositions durables, structures structurées, prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c’est-à-dire en tant que principe de génération et de structuration de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement « réglées » et « régulières » sans être en rien le produit l’obéissance à des règles, objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente des fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre et, étant tout cela, collectivement orchestrées sans être le produit de l’action organisatrice d’un chef d’orchestre.” [P. Bourdieu, *Esquisse d’une théorie de la pratique*, Paris: Editions du Seuil, 2000. p. 256].



hombres reflexionan concienzudamente una situación para tratar de entenderla sólo en ocasiones muy excepcionales.

La segunda parte de la práctica depende de la audacia e inventiva individuales. Además del juicio imperceptible, el individuo puede también “entrar en escena”, aprovechar las posibilidades que presenta la situación.<sup>1</sup> Las “estructuras estructurantes” crean un mundo de sentido común, pero una noción compartida de la realidad no se traduce en una forma unívoca de actuar. La intencionalidad, abre la puerta a una gama de improvisaciones: esa parte de la práctica que Michel De Certeau llamó sugestivamente, “la invención de lo cotidiano”.

La diligencia humana está presente en cualquier práctica. La ciudad, por ejemplo, es un dispositivo ordenador, un sistema de calles que no puede forzar a nadie a tener la misma manera de pasearse. Según De Certeau, tal vez sea más central para la teoría de la práctica aquello que se improvisa que aquello que, según Bourdieu, se reproduce.<sup>2</sup> Las “estructuras estructurantes” se relacionan con la intencionalidad humana, no la constriñen. La práctica cotidiana suscita ardidés, astucias y jugarretas con que “hombres ordinarios” utilizan y manipulan espacios y situaciones.

El filólogo soviético Bajtín ha ensayado este esquema analítico del diálogo entre inventiva y adecuación en los carnavales europeos de la edad media, analizando la obra de Rabelais.<sup>3</sup> De acuerdo con sus hallazgos, el vulgo trastornaba los órdenes oficiales riendo de ellos, la burla transgredía el temor. Un carnaval, por ejemplo, era una festividad oficial efectuada con espectáculos en la que los señores servían a los siervos. Pero no era una negación del orden,

<sup>1</sup> E. Goffman, *The presentation of the self in everyday life*, Nueva York: Anchor books, 1959.

<sup>2</sup> De Certeau, *op. cit.*, p. 139 en adelante.

<sup>3</sup> M. Bakhtine, *L'œuvre de François Rabelais et la culture populaire au Moyen Âge et sous la Renaissance*, Andrée Robel (trad.), París: Gallimard, 1970.

sino una parodia<sup>1</sup> de la vida misma que abolía temporalmente jerarquías y tabúes. En el carnaval quedaban creadas nuevas identidades efímeras para los participantes. El campesinado medieval se *apropiaba y recreaba* la cosmovisión dominante; *enunciaba* un ritual oficial.<sup>2</sup> Bajtin expone así el diálogo entre convenciones sociales (para que ocurra tal cosa como un carnaval) y el estilo personal de las participantes (que le dan forma a un carnaval concreto).

El modelo de la enunciación es, desde luego, un esquema para el análisis retórico. Sirve para estudiar el lenguaje cuando se vuelve habla. El modelo considera, entonces, 1) un sistema que el hablante está efectuando; 2) una forma personal de apropiarse dicho sistema; 3) la creación del otro relacional con quien se está hablando; y 4) la instauración del “yo” que está hablando. Hablar es esencialmente un diálogo: es efectuar una lengua con sintagmas propios para hablar, siempre desde un “yo”, a alguien.<sup>3</sup> Consiste en crear una situación extraverbal comprensible para los hablantes.<sup>4</sup>

El modelo puede aplicarse para analizar muchas operaciones no lingüísticas que ocurren en la práctica mientras estemos considerando como hipótesis los usos –apropiaciones y recreaciones– de un espacio o de una situación<sup>5</sup>. En nuestro caso, el modelo permite analizar los *usos* de los procedimientos oficiales en una situación de “ventanilla”. Por “ventanilla” entenderemos, como ya hemos señalado, el encuentro entre un funcionario y un ciudadano.

La situación tiene, entonces, cuatro elementos de análisis. Primero, *un sistema que será efectuado*: los prejuicios y fantasías con que los individuos abordan la situación; una variación

<sup>1</sup> G. Agamben, *Profanaciones*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2005. pp. 47 – 63.

<sup>2</sup> No hay enunciado—práctica—que sea unívoco o independiente de lo ya dicho—o lo que se está haciendo—en un espacio/tiempo. En esencia, el lenguaje y la acción son diálogo. En eso consiste la translingüística de Bajtin [T. Todorov, *Mikhail Bakhtin: the dialogical principle*, Minneapolis: The university of Minnesota press, 1984. p. 54].

<sup>3</sup> Todorov, *op. cit.* p. 62.

<sup>4</sup> De Certeau, *op. cit.*, p. 35.

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 39 – 41.

de la *idea-Estado*. Segundo, *las maneras para apropiarse de ese sistema*: las tácticas y estrategias para usar, o resistir, las prerrogativas oficiales al interactuar.<sup>1</sup> Tercero, *el “otro” relacional creado en la interacción*: las formas de imaginar al “público” o al “gobierno”. Y cuarto, *el “yo” que habla en la interacción*: la definición dinámica del papel de un “funcionario” o de un “ciudadano” durante el intercambio. Este esquema captura los usos de la institución y la incidencia de la *idea-Estado* en la interacción concreta. Ahora bien, aunque podamos caracterizar a esta práctica como “enunciación”, existen en las interacciones ciertas regularidades debidas a que la práctica se deriva no sólo de improvisaciones, sino de normas sociales. La “ventanilla” también refleja el horizonte histórico y cultural en que se inscribe.

*b. La práctica como cultura: la continuidad del Estado en el espacio y el tiempo.* Cultura y Estado parecerían términos opuestos. Su relación suele concebirse de dos modos.<sup>2</sup> En el marxismo, la cultura parecería un epifenómeno: el producto del *Estado*, o lo que sería lo mismo, de la lucha de clases. Desde un mirador aproximadamente weberiano, la cultura parecería un obstáculo a la racionalización burocrática.<sup>3</sup> De acuerdo con Ashis Nandy, las élites políticas, mostrando de nuevo la presencia de la *idea-Estado* que ya hemos discutido, consideran aún que la madurez sociopolítica consiste en modificar, desechar o disimular esos “elementos culturales” lo suficiente como para evolucionar de un supuesto carácter nacional esencial a una “cultura cívica”.<sup>4</sup> Pero las prácticas que materializan el dominio empírico “Estado” son tributarias de la cultura, no opuestas ni accesorias.

Las prácticas de ventanilla pueden pensarse como “culturales” en tanto revisten una significación y simbolismo similar para todos los actores interactuando diariamente en

<sup>1</sup> *Ibid.*, pp. 40 – 45.

<sup>2</sup> G. Steinmetz, *State/culture*, Ithaca: Cornell university press, 1999. pp. 12 – 15.

<sup>3</sup> Nandy, “Culture, State and the rediscovery of Indian politics” [art. cit.] en su libro *The romance*, pp. 110 - 131.

<sup>4</sup> Véase I. Bizberg, “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano”, en F. Serrano (ed.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México: El Colegio de México/FCE/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998. pp. 25 – 43.

escenarios específicos, pero la cultura no es, en sí misma, una explicación de las prácticas. La “cultura” es una red de significados intersubjetivos en que está suspendido cualquier grupo humano.<sup>1</sup> Existe en cada miembro, por medio de lo que cada uno hace, pero es independiente de todos. Permite compartir significados. La cultura puede pensarse como circulación de ideas.<sup>2</sup>

La importancia de la cultura está, en primer lugar, en que permite a los individuos ampliar su repertorio de cursos de acción. Si bien la práctica proviene en buena medida de la improvisación, también se vuelve visible observándola –evocando aquí las evidencias de nuestros etnógrafos– que los actores aprenden a privilegiar algunas maneras de hacer por encima de otras. Por esta razón, surgen los patrones de comportamiento. La cultura es la red por la que circula una idea de cómo se tiene que tratar a un funcionario. Akhil Gupta lo pone así: *“el modo en que la gente experimenta las prácticas burocráticas está delineado por las representaciones de los estados; así mismo, el modo en que la gente lee las representaciones está mediado por los encuentros diarios con las prácticas burocráticas”*.<sup>3</sup> Como lo hemos ejemplificado con la cultura pública internacional, en la cultura circula la *idea-Estado*. Las prácticas derivarán de ella, pero esto –debido a la improvisación inherente a toda práctica– no las hará idénticas. Sólo quiere decir que emergerá una manera similar de intentar relacionarse con el *Estado*.

Como consecuencia, los ciudadanos tienden a vivir la interacción en ventanilla como un encuentro con una sola entidad. En el largo plazo, esta interacción es un proceso iterativo de encuentros y reencuentros entre funcionarios y ciudadanos. Para un ciudadano, se transforma en un mismo espectáculo presentado constantemente ante diferentes públicos, en

<sup>1</sup> C. Geertz, *op. cit.*, pp. 3 – 30.

<sup>2</sup> B. Lee y E. LiPuma, “Cultures of circulation: the imagination of modernity”, [art. cit.], pp. 191 – 213.

<sup>3</sup> *The anthropology*, p. 19

locaciones distintas. A los ojos del ciudadano, el *Estado* adquiere así continuidad a través del espacio y el tiempo.

En conclusión, por “Estado” podemos entender un dominio de prácticas humanas – hechas de improvisaciones y derivadas de una idea de la cual, una variación forma parte del imaginario social contemporáneo. El *Estado* –en cortes, parlamentos, burocracias– es un artefacto *hecho* de estas prácticas, *existiendo* por esa idea: un artefacto cultural. Requerimos de estudios etnográficos para analizar lo que estas prácticas hacen de las reglas oficiales y lo que la *idea-Estado* hace sobre estas prácticas. De ello se ocupan los capítulos 3 y 4 respectivamente. Ahora bien, la idea de la que proceden las prácticas circula, evidentemente más allá del edificio de cualquier corte, parlamento o burocracia, entonces ¿dónde termina y dónde comienza el objeto que estamos estudiando? Joseph K, el inculpado perdido en el mundo kafkiano de *El proceso*, respetando los procedimientos de su juicio sin que nunca nadie lo obligara a hacerlo –fijándose horarios, fechas, disciplinas–, nunca lo supo.

## II

### BREVE HISTORIA DE UN OBJETO:

#### SOBRE EL ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL *ESTADO*

La puerta de un edificio público no marca los límites del *Estado*. No los marcan tampoco las fronteras, con garitas y alambre de púas. Se confunde quien piensa que el objeto de estudio es un objeto real. Se *siente* de ese modo por *efecto* de los métodos de trabajo de las burocracias. Las prácticas, históricamente situadas, son producto de esta corporalidad conferida a la *idea-Estado*. Las líneas que siguen exponen esta problemática para ubicar el lugar de esta tesis con respecto a un panorama más amplio de investigación. Sugieren las consecuencias conceptuales de esta caracterización. Retomando el programa de investigación del dominio de prácticas “Estado” propuesto por varios antropólogos, este capítulo completa la estrategia del capítulo anterior.

#### 1. DEL *ESTADO* COMO UN OBJETO: DOS CRÍTICAS

*a. Los límites del Estado.* Los límites del objeto de estudio predilecto de la ciencia política (el *Estado*) son elusivos y suelen cambiar cada vez que hay algún ajuste en la metodología.<sup>1</sup> Consideremos a la ciencia política de la posguerra, tal y como se practicaba en las universidades norteamericanas.<sup>2</sup> Entonces eran los albores de la guerra fría y la disciplina abandonó el concepto “Estado” pues remitía a realidades autoritarias y comunistas. Los politólogos buscaban un concepto ideológicamente neutro, apto para proyectar globalmente

<sup>1</sup> M. Levi, “The state of the study of the State” en I. Katznelson y H. Milner, *Political science: the state of the discipline*, Nueva York: Norton, 2002. pp. 33 – 55

<sup>2</sup> I. Katznelson y H. Milner, “American political science: the discipline’s state and the state of the discipline” en Katznelson y Milner, *op. cit.*, pp. 1 – 26.

las teorías del desarrollo político.<sup>1</sup> Esta operación introdujo la categoría “sistema político”.<sup>2</sup> En la década del 70, sin embargo, la disciplina retomó el concepto “Estado” para analizar el papel específico, supuestamente autónomo, de las organizaciones políticas en situaciones concretas.<sup>3</sup> Un artículo famoso de Timothy Mitchell confronta estos enfoques: los “sistémicos” y “estatistas” en torno a los límites del *Estado*.<sup>4</sup>

Según las discusiones de la época, los enfoques divergían en cuanto al tipo de explicaciones producidas para eventos concretos, centrándose en uno de los lados del binomio “Estado/sociedad”.<sup>5</sup> En el enfoque “sistémico”, el politólogo tomaba al *Estado* como un aparato relativamente neutro, mecánico, análogo a una caja negra, según lo figuró Easton. En esa caja entraban demandas sociales y salían políticas públicas, lo que pasaba en el interior era más o menos incierto. Importaba, en cambio, cómo se agregaban los intereses de los grupos sociales distintos para incidir en el sentido de la decisión sobre los bienes en cuestión. Las explicaciones estaban basadas en la sociedad.<sup>6</sup> En respuesta, el grupo encabezado por Theda Skocpol y su *Bringing the State back in* argumentó que la explicación debía considerar la autonomía del *Estado* con respecto a las presiones sociales.<sup>7</sup> Vía sus funcionarios, el *Estado* fijaba sus propios objetivos. El centro de la explicación era el *Estado*. De ahí, “estatistas”. En el fondo, la discusión era sobre el sitio más apropiado para fijar el límite elusivo del *Estado*.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> T. Mitchell, “The limits of the State: beyond statist approaches and their critics”, *American political science review*, 85 (1991), pp. 77 – 96 [en adelante, “The limits of the State”].

<sup>2</sup> Véase D. Easton, *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

<sup>3</sup> Véase T. Skocpol, *States and social revolutions*, Cambridge: Cambridge university press, 1978.

<sup>4</sup> Mitchell, “The limits of the State” [art. cit.], pp. 78 – 80.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 91 – 94.

<sup>6</sup> Abrams hace la misma crítica, incluso si Easton acertó en considerar al *Estado* un proceso [cfr. *supra* p. 17]

<sup>7</sup> Véase T. Skocpol, “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research” en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press: 1985. pp. 3 – 37.

<sup>8</sup> El análisis de Mitchell puede mirarse “The limits of the State”, pp. 78, 81, 95; para una versión más acabada véase T. Mitchell, “Society, economy and the State effect” en Steinmetz, *State/culture [op. cit.]*, pp. 76 – 97 [en adelante, “Society, economy and the State effect”].

De cualquier manera, los límites del objeto de estudio en ambos enfoques pueden criticarse. Partiendo del supuesto de que “Estado” y “sociedad” son por fuerza categorías para fenómenos mutuamente excluyentes, ambos enfoques se dieron a la búsqueda de las fronteras de objetos de estudio colindantes. Los sistémicos abandonaron el concepto “Estado” –señalamos– porque lo estimaban tendencioso. De igual forma, consideraban a la idea del *Estado* que tuvieron los hombres históricamente existentes como un mito sin poder explicativo. Esa idea era una imagen probablemente compartida en una sociedad, pero de poco valor analítico. Para este enfoque era central concebir a la vida política fuera de cualquier “experiencia cultural”.<sup>1</sup> Por tanto, la imaginación social no podía más que ocupar un lugar secundario. Easton prefirió la noción de “sistema político”. Precisamente para sugerir, por un lado, que la política se trataba de un dominio distinto de actividad social –una operación básica cualquiera que sea el enfoque. Por otro, de un sistema sin significación cultural específica. Las fronteras del sistema político, sin embargo, también son elusivas.<sup>2</sup>

Los límites de un sistema son casi intratables, por definición.<sup>3</sup> En realidad, los sistémicos se habían lanzado a investigar un objeto gigantesco, diagnosticaba tempranamente el mismo Gabriel Almond.<sup>4</sup> Los sistémicos argumentaban que las organizaciones concretas eran sólo un corolario de las funciones que toda sociedad realiza para su perennidad. Mecanismos para cumplirlas. Cajas negras procesando insumos, como demandas populares y arrojando productos, como políticas públicas. La noción de “sistema político” podría referirse a la

<sup>1</sup> Mitchell, “The limits of the State”, pp. 80.,

<sup>2</sup> Las actividades oficiales no son la totalidad de la esfera política. Recientemente, varios politólogos franceses y algunos antropólogos han, inclusive, analizado los modos en que lo político desborda de las organizaciones de gobierno, los sistemas electorales y de partidos. Han hecho un esfuerzo consciente por encontrarlo analíticamente ahí donde la polisemia de cualquier práctica social “lo dé a pensar” Por tanto, a buscar lo político en donde no parecería estar. Véase D-C. Martin (dir), *Sur la piste des OPNI*, París: Karthala, 2002; J-F. Bayart y J-P. Warnier, *Matière à politique*, París: Karthala, 2004.

<sup>3</sup> Véase M. Crozier y E. Friedberg, *L'acteur et le système*, París: Seuil, 1981.

<sup>4</sup> Mitchell, “The limits of the State”, pp. 80 - 81.



sociedad entera. Cualquier actor proveía insumos. Por abandonar el “mito” de los marxistas, los sistémicos entregaron al análisis una categoría prácticamente ilimitada.<sup>1</sup>

Los “estadistas” encontraron que el límite del “Estado” yacía en realidad en la autonomía de la decisión de los actores. Para Nordlinger, sin embargo, la intencionalidad de los hombres políticos —el factor central de la autonomía—, si bien estaba más o menos distanciada de la conflictividad política en que surgía, podía también reflejar “intereses sociales”. Asimismo, Skocpol encontró que las decisiones equivocadas podían enfrentar al *Estado* con las clases terratenientes.<sup>2</sup> Los objetivos estaban mucho más vinculados a la distribución de poder político en el espacio social de lo que los estadistas suponían. Aunque usaban términos como “*rule-making*”, “*decision-making*” y “*policymaking*” para enfatizar el interés individual en un acto de autoridad, el *Estado* no parecía independiente de la práctica política concreta. La decisión del actor respondía, en la mayor parte de los eventos, a un mínimo de intereses sociales. El límite del *Estado* aparecía según una idea del actor —quizá, conceden los “estadistas”, socialmente compartida<sup>3</sup>. Lo mismo que para los “sistémicos”, sin embargo, una idea de poco valor explicativo. La frontera entre el *Estado* y la sociedad prueba ser elusiva analíticamente; lo es todavía más cuando el investigador intenta rastrearla en la realidad empírica.

El límite del *Estado* no marca un exterior verdadero, Mitchell argumenta, es una poderosa imagen implicada en las interacciones concretas de individuos, digámoslo así, que aseguran representarlo y de otros que aseguran obedecerlo. Escribe Mitchell: “*la línea entre Estado y sociedad no es el perímetro de una entidad intrínseca, sobre la que pueda pensarse como un actor o un objeto. Es una línea dibujada internamente, dentro de la red de mecanismos institucionales a través de los cuales se*

<sup>1</sup> *loc. cit.*

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 86 – 89.

<sup>3</sup> La diferencia entre imaginario social e imaginario privado puede revisarse en Castoriadis, *loc. cit.*, pp. 216 – 222.

*mantiene un orden social y político*".<sup>1</sup> El *Estado* no es una variable<sup>2</sup>, se trata de situaciones dinámicas, en escenarios distintos, en donde los sujetos hacen real –usando una distinción entre lo oficial y lo profano en un proceso micropolítico– la incierta separación entre el *Estado* y sus alteridades, sus otros, tales como la “sociedad”, la “economía”, la “comunidad”, incluso “la política” (en el fondo, precisando de una vez, se trata de otros dominios de práctica, que quizá no sean mutuamente excluyentes).<sup>3</sup>

El problema de los límites del *Estado* no está, por todo esto, en la imprecisión o la falta de sofisticación conceptual, sino en confundir las categorías de sentido común con las categorías analíticas.<sup>4</sup> Ningún analista, interrogado al respecto, admitiría una cosificación semejante. Pero ésta es relativamente imperceptible cuando se impone al razonamiento. Como lo prueban las complicaciones de estudiar al *Estado* que observa Margaret Levi en un artículo reciente reseñando el estado de la ciencia política.<sup>5</sup> “Estado” y “sociedad” son fenómenos distintos: es el punto de partida. Levi señala a continuación que “Estado” y “gobierno” son también entes distintos: “*un estado tiene [muchos] roles por medio de una variedad amplia de instituciones, agencias, normas sociales, y actores, algunos gubernamentales y otros no*”. Adelante, señala las complicaciones: “*un estado puede formarse, pero no son elegidos. Los gobiernos se eligen*”. Sigue: “*los estados contienen pero son también distintos de sus leyes, burocracias y gobiernos [...] es difícil imaginar a un Estado cambiar sin que su gobierno también cambie*”.<sup>6</sup> Según Levi, las decisiones individuales de gobernantes concretos basadas en la confianza mutua constituyen el objeto de estudio de la

<sup>1</sup> “The limits of the State”, p. 78.

<sup>2</sup> “*el Estado [...] no es un objeto semejante a una oreja humana. Ni siquiera uno parecido a un matrimonio humano. Es un objeto de un tercer orden, un proyecto ideológico. Es primero y más que nada un ejercicio de legitimación*” [Abrams, art. cit., p. 76].

<sup>3</sup> Véase Mitchell, “Society, economy and the State effect” en Steinmetz, *op. cit.*, pp. 76 – 97; Nugent, “Before history and prior to politics: time, space and territory in the modern peruvian nation-state” en Blom Hansen y Stepputat, *States*, pp. 257 – 283.

<sup>4</sup> A. M. Alonso, “The politics of space, time and substance”, *Annual review of anthropology*, 23 (1994), pp. 379 – 405.

<sup>5</sup> M. Levi, art. cit., pp. 40 – 41.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 41.

ciencia política. El “Estado” es un objeto de estudio distinto: materia sociológica e histórica.<sup>1</sup> Se evitan las complicaciones considerando la distinción entre “Estado” y “sociedad” un producto de la práctica.

Algunos antropólogos han observado de cerca estas complicaciones.<sup>2</sup> Como un informante recordó a James Ferguson en Zambia: “¿una ONG? eso es sólo un burócrata con su propio membrete”.<sup>3</sup> Los paradigmas analíticos de la política Africana reflejan este hecho. Las categorías como “sociedad civil” y “Estado” han sufrido una valoración diametralmente distinta con el paso de los años.<sup>4</sup> Por un tiempo, la poscolonia fue para muchos analistas un proceso de construcción de naciones, en que un “Estado” modernizador lidiaba con las lealtades étnicas opuestas al progreso y el desarrollo. Por ahora, es uno de demolición de un enorme “Estado” que sofoca las capacidades creativas, democráticas y modernizadoras de la “sociedad civil”. Ferguson sostiene que estas modificaciones exhiben una transformación en la estructura del pensamiento topográfico para representar la realidad antes que avances en la investigación social: en los dos esquemas, esto es, hay un “arriba” y un “abajo”, valorados, según el momento histórico, como positivos o negativos para el desarrollo. En este caso, el límite y las características del *Estado* y la sociedad son una cuestión analítica.

En buena medida, los analistas establecen los límites del *Estado* con estrecha relación al contexto político internacional.<sup>5</sup> Es verdad que el pluralismo norteamericano y el individualismo metodológico podrían explicarnos por qué Easton abandonó el concepto.

<sup>1</sup> *loc. cit.*

<sup>2</sup> J. Ferguson, “Transnational topographies of power: beyond “the State” and “civil society” in the study of African politics”, *Global Shadows*, Durham: Duke university press, 2006. pp. 89 – 112.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>5</sup> Ferguson argumenta que actualmente estamos en una época de “capitalismo científico”; la legitimidad de algunos gobiernos africanos, si bien basada en registros autóctonos de autoridad, depende en buena medida de adoptar políticas públicas científicamente diseñadas —esto es, económicamente eficientes. Una política pública es aceptable en la medida en la que tiene esta rectitud económica. Los límites del Estado, entonces, yacen en donde la eficiencia económica los traza. El *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* es un buen ejemplo de esta relación entre contexto político y las fronteras imaginadas para el *Estado* [J. Ferguson, “De-moralizing economic: african socialism, scientific capitalism and the moral politics of structural adjustment”, *Global Shadows*, Durham: Duke university press, 2006. pp. 69 – 88].

Para la academia norteamericana, era más interesante el método para estudiar a los grupos de interés que las prácticas de éstos. Pero ya desde 1968, J.P. Nettl observó que los investigadores tienden a usar el concepto “Estado” en función de cómo perciban la política en sus sociedades.<sup>1</sup> Durante la posguerra, los sistémicos habían definido su ruptura con el concepto “Estado” como una búsqueda por una ciencia total de lo social que pudiera exportar la “cultura cívica y mantener al comunismo al margen, era la misión de la American political science association en 1944.<sup>2</sup> Se proponían exportar, por medio de la “ingeniería social”, los diseños institucionales norteamericanos y las bases socioculturales de ese régimen político.<sup>3</sup> Hacía falta un concepto, como *sistema político*, denotando las redes sociales en donde verdaderamente se producía la cohesión social y la legitimidad política. Para el 70, las expectativas habían cambiado. El enfoque estatista no sólo rescataba el término por su utilidad analítica, también por su irrevocable presencia en el imaginario político y conceptual.<sup>4</sup> Durante esa década, los autoritarismos proliferaban en América Latina y las teorías de la dependencia, además, ponían al *Estado* como un factor central del escenario y relaciones internacionales. Mitchell asegura que el regreso del concepto era previsible.<sup>5</sup>

En suma, la ciencia política de la posguerra trató el problema de los límites del *Estado* de dos maneras. Los sistémicos prácticamente lo eliminaron; los estatistas, lo redujeron a la autonomía de los actores. Ambos, empero, hallaron una dimensión ideal involucrada en los eventos observados: el mito del *Estado*, según los sistémicos; la imaginación privada de los actores, según los estatistas. Supusieron que detrás de la máscara de práctica había una realidad trascendental, un actor, una estructura —el *Estado*— cuyos límites y lugar en el análisis

<sup>1</sup> J. P. Nettl, art. cit, pp. 562 y *passim*.

<sup>2</sup> Mitchell, “Society, economy and the State effect”, p. 78

<sup>3</sup> Mitchell, “The limits of the State”, p. 79.

<sup>4</sup> J.P. Nettl, art. cit., pp. 559 – 592.

<sup>5</sup> So pena de haber ignorado análisis importantes para la década, hechos por figuras disímiles como Huntington o Cardos [Mitchell, “Society, economy and the State effect”, p. 80].

eran motivo de debate. Pero el objeto fue elusivo. Se enfrentaron a una *idea del Estado*, yuxtapuesta a la práctica, y concluyeron que se trataba de la subjetividad de los actores para abandonarla en favor de las fuerzas políticas concretas tomadas como la realidad objetiva. Este elusivo objeto que enfrentaron los sistémicos y los estatistas también ha representado un problema para algunos intelectuales públicos.

*b. La historicidad pública del Estado.* Para Fukuyama, el *Estado* es un objeto en el mundo real con una historia inmemorial: “*El Estado es una antigua institución humana cuyo origen se remonta a unos diez mil años atrás [...]*”. En su libro *La construcción del Estado*, argumenta que la historia contemporánea del “tercer mundo” puede resumirse como la confusión de los “tomadores de decisión” entre la fuerza y el alcance del “Estado”.<sup>1</sup> La “fuerza” es la capacidad del “Estado” de “*enviar a alguien con un arma a hacer cumplir sus leyes*”; el alcance se refiere a “*las funciones y objetivos que asumen las administraciones públicas*”. El problema ha sido que los “Estados débiles” (carentes de fuerza) han intentado implementar políticas públicas de mucho “alcance”. Fukuyama retoma los términos del *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997 y sostiene que un “Estado eficaz” conoce la fuerza que tiene entre la gente y adopta sólo objetivos que estén a su alcance. Fukuyama trata al *Estado* como un instrumento. En el apartado histórico del *Informe* de 97, el BM consideraba que el *Estado* había sido utilizado a lo largo de la historia por “culturas” distintas, según los recursos con los que contaban y los objetivos que se fijaban. Este prestigiado intelectual público retoma esa imagen.

Fukuyama niega al *Estado* como un hecho social. Las propias contradicciones de su argumento exponen las complicaciones de caer en esta reificación del *Estado*. Fukuyama considera que la fuerza y el alcance del *Estado* se explican por cuatro elementos, sumados

<sup>1</sup> F. Fukuyama, “Elementos ausentes en la estatalidad”, *La construcción del Estado [op.cit.]*, pp. 15 – 70.

integran lo que él llama la “estatalidad” de una asociación política; ó, que tan “Estado” ésta puede volverse.<sup>1</sup> Los elementos son: “*la gestión y diseño organizacional, el diseño institucional, la base de la legitimación y los factores sociales y culturales*”.<sup>2</sup> En el tercer mundo, las élites han importado diseños organizacionales ó diseños institucionales cuando las bases de legitimación y “los factores sociales y culturales” no son todavía los adecuados para dichos aditamentos. Importar los diseños para construir al “Estado” es relativamente sencillo. La legitimidad y los “factores sociales y culturales”, en cambio, no tienen esa “transferibilidad”, argumenta.

Paradójicamente, estos dos elementos son la “esencia de la estatalidad”, es decir, lo que verdaderamente construye “Estados”.<sup>3</sup> El texto de Fukuyama pretende instruir a los reformadores sobre cómo construir “Estados” y a la vez sostiene que la esencia de la estatalidad, “los factores culturales y sociales”, es “intransferible”. Comprende que los *Estados* se construyen principalmente porque la gente cree en ellos. Evita el tema. Reconoce los elementos centrales de la estatalidad sólo para volver a tratar al *Estado* como un objeto que se construye adoptando ciertas reformas organizacionales. Aunque su texto pretende influenciar a los reformadores (tiene el mismo público que el *Informe* de 97), también tiene ambiciones académicas. Dejando por el momento la reificación flagrante en que incurre, el panorama histórico del *Estado* que ofrece –visto arriba– es igualmente cuestionable. Contrastémoslo.

En una esclarecedora conferencia, Clifford Geertz argumentó que las teorías del desarrollo político fueron incapaces de intuir que la transformación social en el otrora “tercer mundo” podía tomar otro curso que aquél de la “construcción del Estado”. Para Geertz, la mayoría de las sociedades africanas, asiáticas, oriente medias o latinoamericanas, están pasando actualmente por procesos de transformación social –“*trastornos étnicos, estados fallidos,*

<sup>1</sup> Hemos ya argumentado que este uso de Weber puede ser una gran equivocación. *cf. supra* p. 15.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.55.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 54 – 56.

*cleptocracia, estancamiento, terror sacrificial y muchedumbres enardecidas*”– que no podrían caracterizarse más como fases hacia un futuro de homogeneidad identitaria o “Estados weberianos” (la imagen, imprecisa teóricamente pero muy popular, de “monopolios de violencia legítimos”).<sup>1</sup>

Al contrario, parece improbable que ese mundo siga (todavía) “en desarrollo” porque –argumenta el antropólogo– es incierto que el devenir histórico termine y mucho menos que culmine en algo parecido a un país europeo. En el fondo, esos lugares han vivido, comenta al respecto Claudio Lomnitz, implosión política y modernización, paralelas: “*no [hubo] desarrollo Rostowniano pero tampoco un exitoso programa Marxista o populista de desarrollo nacional, no [hubo] grandes saltos adelante*”.<sup>2</sup> En suma, hay una historia contemporánea de las transformaciones, usos y perversiones del –como lo hemos llamado en la introducción– diseño isomorfo con que actualmente se organiza la vida política en la mayor parte del mundo.

Para Geertz, interesa entonces contar con conceptos analíticos, provisionales al menos, que capturen lo impredecible del cambio social en estos años. De ahora en adelante, o hasta poder asegurar hacia dónde tienden las cosas, las sociedades emergiendo son para Geertz “lugares complicados”. Recurrir a términos totalizadores como “estados”, “culturas”, “naciones” obscurecería, de entrada, lo dispersa que está la legitimidad, cómo se compite por ella y el enorme catálogo de grupos híbridos que se baten en el conflicto político contemporáneo de esos “lugares complicados”, asegura.<sup>3</sup> Sobretudo, una caracterización parecida supondría que se trata de unidades idénticas (que no es lo mismo que organizaciones isomorfas). Urge, sostiene Geertz:

<sup>1</sup> Geertz, “What is the State if it is not a sovereign? [art. cit]”, p. 578.

<sup>2</sup> C. Lomnitz, “Comments” en Geertz, art. cit. p. 590.

<sup>3</sup> Geertz, art. cit., p. 579.

[...] un cambio en mirar al estado primero y principalmente como una máquina leviatán, una esfera aparte de ordenes y decisión, para mirarlo contra el trasfondo del tipo de sociedad en el que está imbricado —la confusión que lo rodea, la confusión que enfrenta, la confusión a la que responde. Menos Hobbes, más Maquiavelo; menos la imposición del monopolio soberano, más la cultivación de la conveniencia mayor; menos el ejercicio de una voluntad abstracta, más la búsqueda de una ventaja visible.<sup>1</sup>

Geertz invita a un análisis histórico de las prácticas —codificadas materialmente y objetivadas simbólicamente, como lo pone Mbembe—, producidas en cualquier sociedad como resultado del despliegue del *Estado*.<sup>2</sup> Parafraseando su habitual elocuencia, Geertz propone estudiar la manera significativa, el detalle revelador, la tendencia, la imitación y las especificidades de cada una de las formas que cobra el *Estado* en las deslumbrantes y heterogéneas prácticas y simbolizaciones de la realidad política empírica. Recapitulando, los límites del *Estado* son elusivos y tomarlo como un objeto lleva a complicaciones innecesarias y una grave desatención de los accidentes históricos y sociales que caracterizan su despliegue en un espacio social.

## 2. EL ESTADO COMO EFECTO: HISTORIAS ANTROPOLÓGICAS

a. *Los efectos del Estado: la vida psíquica de la idea-Estado*. Detrás de la práctica política no hay otra realidad, sólo una idea que en realidad produce práctica política. Sin embargo, ciudadanos, activistas, políticos, emigrantes, guerrilleros, terroristas, periodistas y burócratas, en muchas partes del mundo, tienen cotidianamente esa experiencia de la realidad social, como si el *Estado* fuera un objeto.<sup>3</sup> No es falso, es un suceso *emic*.<sup>1</sup> El analista no debe creer que el

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 580 [el subrayado es nuestro].

<sup>2</sup> Mbembe, *De la postcolonie*, p. 16.

<sup>3</sup> B. Aretxaga, “Maddening states”, *Annual review of anthropology*, 32(2003), pp. 393 – 410.



“Estado” es un objeto pero tiene que estudiar a lo hombres *como si lo fuera*, tomar la *idea-Estado* con seriedad. De acuerdo a Abrams: “[el Estado] comienza su vida como una construcción implícita; entonces es cosificado —como la res publica, la reificación pública, nada menos— y adquiere una identidad plenamente simbólica divorciada progresivamente de la práctica como una explicación ilusoria de la práctica. La función ideológica se extiende al punto en que los radicales y los conservadores por igual creen que su práctica no se dirige a los unos o los otros sino al Estado; prevalece el mundo de la ilusión”.<sup>2</sup>

Muchos antropólogos encuentran en las variaciones de esta poderosa imagen social una razón de aquel monstruoso vicio humano que Étienne de la Boetie llamó la “servidumbre voluntaria”.<sup>3</sup> Como lo intuía Abrams, la *idea-Estado* induce la legitimación. Incluso Weber había señalado que la obediencia a la legalidad dependía, en alguna medida, del miedo a la venganza de poderes mágicos detentados por la autoridad o de la esperanza de la recompensa en este mundo o el otro.<sup>4</sup> La aquiescencia de los individuos al mando político proviene de las historias y rumores sobre el *Estado*.<sup>5</sup> Indica también que los individuos efectivamente perciben la realidad social de forma binaria, como si estuviera ocupada por dos entidades trascendentales.<sup>6</sup>

De acuerdo a Mitchell, cosificar al *Estado* es un efecto de los métodos organizacionales modernos de orden. Dicho de otra manera, los controles estrictos del movimiento, secuencia, espacio y posición desplegados formalmente con una organización (incluidas las políticas) provocan en los individuos la sensación de que ésta existe objetivamente como un

---

<sup>1</sup> Blom Hansen, “Governance and state mythologies in Mumbai” en Blom Hansen y Stepputat, *States*, pp. 221 – 256; Y. Navaro-Yashin, *Faces of the State*, Princeton: Princeton university press, 2002.

<sup>2</sup> Abrams, art. cit., p. 83.

<sup>3</sup> É. De la Boetie, *Le discours de la servitude volontaire*, transcripción de Charles Teste, París: Éditions Payot & Rivages, 2002.

<sup>4</sup> Véase H. Gerth y C.W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in sociology*, Nueva York: Oxford university press, 1946 citado por Aretxaga, “Maddening states [art. cit.]”, p. 400.

<sup>5</sup> Véase: Blom Hansen, “Governance and state mythologies in Mumbai [art. cit.]”; Navaro Yashin, *op. cit.*, pp. 127 – 130; P. De Vries, “Vanishing mediators: enjoyment as a political factor in Western Mexico”, *American ethnologist*, 29(2002), pp. 901 – 927; Taussig, *The magic of the State*, Nueva York: Routledge, 1997; Aretxaga, “Playing the terrorist: ghostly plots and the ghostly state”, *Journal of Spanish cultural studies*, 1(2000), pp. 43 – 58.

<sup>6</sup> Mitchell, “Society, Economy and the State effect [art. cit.]”, pp. 90 – 95.

cuerpo.<sup>1</sup> En el ejército, por ejemplo, la sensación de estructura se deriva de las barracas, los horarios, los simulacros, el uniforme, las pruebas que todos, incluidos los superiores, deben seguir. En la escuela, la sensación se deriva de los programas de estudio, las aulas, el orden de los semestres, los exámenes, los títulos profesionales que todos, incluidos los profesores, acatan. En las burocracias, la sensación se produce con los cubículos, las tarjetas de entrada y salida, las juntas, las promociones e inspecciones que todos, incluidos los altos mandos, aceptan. Estos métodos de orden provocan una sensación de estructura: nos confundimos al tomarla por realidad.<sup>2</sup> Ahora bien, ejércitos, escuelas y burocracias son parte del dominio de práctica que está incluido en la noción de “Estado”.

En consecuencia, el *Estado* es el más grande de todos los *efectos* estructurales de nuestra época.<sup>3</sup> Precisamente porque suma los efectos de estructura de cada una de las organizaciones que lo componen: *el efecto Estado*. No porque entre éstas formen un todo coherente, los intereses encontrados son comunes.<sup>4</sup> En realidad, el poderoso efecto se explica por la presentación similar de las prácticas ante diferentes públicos en momentos y localidades distintos.<sup>5</sup> Ahora bien, el efecto de estructura en general es parte en el mundo moderno del entendimiento común sobre la esencia de casi cualquier dominio de práctica. Es decir, los individuos suelen también cosificar con facilidad otros campos, como la “economía”.<sup>6</sup> Por todo esto: *“el mundo binario construido por las nuevas formas de poder incluye una serie de nuevas prácticas que parecen crear un dominio de intenciones, ideologías o significados separado, fuera del mundo en sí mismo. Los efectos de externalidad, fijación y permanencia logrados por los nuevos modos de*

<sup>1</sup> Véase además de Mitchell, B. Latour “The powers of association” en J. Law (ed.), *Power, action, belief*, Londres: Routledge, 1986. pp. 264 – 280.

<sup>2</sup> Mitchell, “Society, economy and the State effect”, p. 89.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 90. Mitchell: “*We must analyze the state as such structural effect. That is to say, we should examine it not as an actual structure but as the powerful, apparently metaphysical effect of practices that make structures appear to exist. In fact, the nation-state is, arguably, the paramount structural effect of the modern technical era.*”

<sup>4</sup> Véase a título indicativo: G. Allison, *The essence of decision*, Nueva Jersey: Longman, 1999.

<sup>5</sup> Gupta, *The anthropology*, p. 13.

<sup>6</sup> cfr. *supra* página 43 y Mitchell, “Society, economy and the State effect”, pp. 91 – 95.

*dominación coinciden, por lo tanto, con un efecto más general de la existencia de un significado como un orden distinto de ser, opuesto a lo que puede ahora llamarse mera realidad, un mundo meramente « material »*.<sup>1</sup>

Como resultado, conferir entidad a la *idea-Estado*, acarrea también imaginar otras entidades trascendentales –como la sociedad, la comunidad, la familia– coexistiendo. Quizá por esta razón, el antropólogo haitiano Michel-Rolph Trouillot ha argumentado que la reificación de la *idea-Estado* es, sí el efecto más importante, pero sólo el primero de varios.

Trouillot propone una estrategia etnográfica para documentar la presencia de la *idea-Estado* en un espacio social. Sugiere buscar cuatro efectos. Los métodos de orden producen en los individuos, gobernados y gobernantes, efectos de *aislamiento, identificación, legibilidad y espacialización*. Trouillot define el efecto de aislamiento como: “*la producción de sujetos individuales atomizados moldeados y modelados para la gobernación como parte un «público» indiferenciado, pero específico*”. Con el efecto identificación se refiere a: “*la realineación de las subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas dentro de las cuales los individuos se reconocen como iguales*”. Por el efecto legibilidad entiende: “*la producción de un lenguaje y un conocimiento para la gobernación y de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen y regulen colectividades*”. Finalmente define el efecto espacialización como: “*la producción de fronteras y jurisdicción*”.<sup>2</sup> La *idea-Estado* está imbricada en la constitución de la identidad individual.<sup>3</sup>

Los recursos retóricos para hablar de sí, en ocasiones, implican una forma de la *idea-Estado*. No describen realidades pero no deben descartarse. Algunos antropólogos enfrentaron un problema similar al tratar lo oculto y la brujería en Sudáfrica y Camerún. Su tarea no fue determinar si la brujería existía o no, sino identificar las consecuencias prácticas

<sup>1</sup> Mitchell, “Everyday metaphors of power”, *Theory and society*, 19(1990) pp. 545 – 577 [573].

<sup>2</sup> M-R. Trouillot, “The anthropology of the State in the age of globalization”, *Current anthropology*, 42(2001), pp 125 – 138.

<sup>3</sup> Aretxaga coincide. Véase “Maddening states” [art. cit.], pp. 401 – 404.

de pensar que era real.<sup>1</sup> Lo mismo debe hacerse con las metáforas comunes para representar la relación del *Estado* con el informante. Los sujetos recurren usualmente a una metáfora topográfica que sitúa al *Estado* “arriba” de la comunidad, la familia y el individuo precisamente en ese orden jerárquico e inclusivo.<sup>2</sup> Usan esta metáfora para referirse también a la comunidad internacional y los organismos supranacionales como un nivel superior en esa escalera. La tarea del analista no es señalar los sentidos en que esta metáfora no existe sino aquellos en que tiene consecuencias reales.<sup>3</sup>

Algunos antropólogos han encontrado que la presencia de la *idea-Estado* llega hasta la vida sensorial de los individuos observados. Funciona en algunos escenarios del mismo modo en que funcionaría un fetiche<sup>4</sup> o una fantasía.<sup>5</sup> De nuevo en el África subsahariana –donde todos los sujetos gozan de una mirada de identidades fluidas–, los hombres políticos, funcionarios, burócratas, y ciudadanos, están obstinados en preservar los instrumentos organizacionales asociados al *Estado* –sus métodos, sus rituales, su formalismo burocrático– aunque reconozcan conscientemente que dichos medios, si pretenden servir para mandar, deben inscribirse en registros autóctonos de autoridad. Así, el hombre político debe mostrar públicamente su lozanía sexual y apetito gastronómico para probar que tiene posibilidades de “alimentar” al público, de haber satisfecho ya el imperativo pecuniario poscolonial y estar, por ende, en posición de compartir. La ratificación de la autoridad ocurre, entonces, por la

<sup>1</sup> A. Ashforth, *Witchcraft, violence and democracy in South Africa*, Chicago: The University of Chicago press, 2005; P. Geschiere, *Sorcellerie et politique en Afrique*, Paris: Karthala, 1995.

<sup>2</sup> Ferguson y Gupta, “Spatializing States”, *American ethnologist*, 29(2002), pp. 981 – 1002 [en adelante, “Spatializing States”].

<sup>3</sup> Abrams, art. cit., p. 82.

<sup>4</sup> M. Taussig, “Maleficium: State fetishism” en su libro *The nervous system*, Nueva York: Routledge, 1992. pp. 111 – 140

<sup>5</sup> A. Mbembe, “Esthétique de la vulgarité”, *De la postcolonie* pp. 139 – 186; Navaro-Yashin, “Fantasies for the State”, *op. cit.*, pp. 155 – 187.

adecuación del hombre político a esta imagen vernácula; está asentada en esa economía pública del signo, arguye Mbembe.<sup>1</sup>

Por tanto, preservar esos instrumentos es un fetichismo, (infundirlos de una vida y un poder que no tienen) puesto que la obediencia no sucede por su acción; en realidad, los sujetos los ridiculizan con una gama de bromas sobre la obscenidad del hombre político. Su importancia está, por tanto, en lo que representan, no en su efectividad.<sup>2</sup> Por esta razón, Mbembe argumenta que la poscolonia es un escenario de *impoder* en donde todos simulan obedecer por un motivo, aunque en el fondo sea por otro. La *idea-Estado* tiene en la poscolonia africana una vida sensorial apreciable en prácticas y simbolizaciones del vulgo.<sup>3</sup>

Otros observadores han afirmado que la *idea-Estado* en algunos sitios tiene fuerza en gran medida por las fantasías que la rodean sin poder deconstruirla o invalidarla. La *idea-Estado* incita a pensar que existen intrigas detrás de la práctica política observable.<sup>4</sup> Da a pensar el gran secreto oficial y el poder de los secretos<sup>5</sup> queda atribuido al “Estado”. De ahí que Abrams lo llame “máscara”<sup>6</sup>: aunque en realidad no oculta nada, al menos no nada que no pueda predecirse desde la teoría, el público siempre sospecha que hay una especie de conspiración detrás de la práctica.<sup>7</sup> Las organizaciones políticas guardan sus documentos con un celo que refuerza esta idea.

<sup>1</sup> A. Mbembe, art. cit., p. 140.

<sup>2</sup> Comaroff y Comaroff argumentan que el incremento en la criminalidad que han vivido las poscolonias en los últimos años, estuvo acompañado de un deseo manifiesto de contar con leyes. Ellos hablan de un “fetichismo de la ley” [J. Comaroff y J. Comaroff, “Law and disorder in the postcolony: an introduction” en su libro editado *Law and disorder in the postcolony* [op.cit.], p. 22.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 178 – 186.

<sup>4</sup> Véase Taussig, *The magic of the State*, Nueva York: Routledge, 1992.

<sup>5</sup> Georg Simmel: “From secrecy, which shades all that is profound and significant, grows the typical error according to which everything mysterious is something important and essential. Before the unknown, man’s natural impulse to idealize and his natural fearfulness cooperate toward the same goal: to intensify the unknown through imagination and to pay attention to it with an emphasis that is not usually accorded to patent reality”. [The sociology of Georg Simmel, editado por K. Wolf, Nueva York: Free press, 1950. p. 334 citado en Ashforth, op. cit., pp. 65 - 68].

<sup>6</sup> Abrams, art. cit., p. 61.

<sup>7</sup> Véase H. West y T. Sanders (eds.), *Transparency and conspiracy*, Durham: Duke university press, 2003.

Esta fantasía en torno al “Estado” tiene propiedades mágicas. En la vida cotidiana, los individuos descubren que una conspiración es improbable. Pero disfrutan imaginar que detrás de la práctica existe una realidad más real.<sup>1</sup> Destruir la fantasía no revela el secreto. Al contrario, hace que el secreto se vuelva más profundo. Lo único que queda revelado es que la conspiración debe ser tan compleja que ha eludido ese intento particular por revelarla. Esta fantasía, una vez destruida, sólo hace que la irrealidad representada en ella cobre vida.<sup>2</sup> Quizá el terreno de las organizaciones políticas, en general, no sea diametralmente distinto al de las realidades mágicas, como lo han argumentado Taussig y otros por varios años.<sup>3</sup> Es claro, en conclusión, que la *idea-Estado* varía y tiene efectos muy diferentes.<sup>4</sup>

El *Estado* se siente en la vida cotidiana como un objeto debido a un efecto de los métodos organizacionales de orden. Esto explica por qué los límites del objeto han sido tan difíciles de trazar. Se trata de prácticas concretas, pero también de una idea. Las prácticas pueden estudiarse fácilmente; la idea, en cambio, aparece en representaciones materiales, fetiches, fantasías, rumores, referentes de identidad. El medio para evitar cosificar estos componentes es la historia. Siendo precisos, hacer un tipo de historia como a la que invitó Clifford Geertz.<sup>5</sup>

*b. Foucault en el Congo ó el Estado como efecto histórico.* Para varios especialistas foucaultianos, los actores *problematizan* la extracción política de modos distintos a lo largo de la historia.<sup>6</sup> De

<sup>1</sup> Navaro-Yashin, *op.cit.*, pp. 166 – 171.

<sup>2</sup> Taussig, *Defacement*, Stanford: Stanford university press, 1999. pp. 23 – 58.

<sup>3</sup> Taussig, *The magic of the State [op. cit.]*. Véase también, J. Comaroff y J. Comaroff, *Modernity and its malcontents*, Chicago: The university of Chicago press, 1993].

<sup>4</sup> Abrams: “There is a state-system in Miliband’s sense; a palpable nexus of practice and institutional structure centered in government and more or less extensive, unified and dominant in any given society. And its sources, structure and variations can be examined in fairly straight forward empirical ways. There is too, a state-idea, projected, purveyed and variously believed in in different societies at different times. And its modes, effects and variations are also susceptible to research” [art. cit., p. 82].

<sup>5</sup> La idea está desarrollada en muchas corrientes. Entre ellas, los estudios subalternos [ver S. Dube, *Pasados poscoloniales*, México: El Colegio de México, 1999].

<sup>6</sup> Retomamos la definición de política del capítulo 1. Todo lo que sigue está basado en: N. Rose y P. Miller, “Political power beyond the State”, *British journal of sociology*, 43(1992), pp. 172 – 205; N. Rose, “Governing advanced liberal democracies” en A. Barry, T. Osborne y N. Rose (eds.), *Foucault and political reason*, Chicago: The university of Chicago press, 1996. pp. 37 – 63; M. Dean, *Governmentality*, Londres: Sage publications, 1999; C. Gordon y G. Burchell (eds.), *The Foucault effect*, Chicago: The university of Chicago press, 1991.

acuerdo a Rose y Miller, la historia del *Estado*, por consecuencia, consiste en hacer la genealogía del conjunto de preguntas que individuos concretos se hacen y respuestas que se dan sobre cómo realizar esa actividad. Una problematización provee un fraseo particular, propio de una época y lugar, de la moral y epistemología subyacentes a la política. Moral, porque define sus ideales y principios; epistemológica, porque concibe los objetos que gobierna y su naturaleza (un rebaño que cuidar, un niño que educar, un recurso que explotar, un sujeto legal cuyos derechos hay que satisfacer, un animal que amaestrar). Las actividades políticas son “problemáticas” porque resuelven quién debe extraer, cómo, con qué criterios, de quién y para quién –así como los instrumentos apropiados para hacerlo, dados los constreñimientos morales y el conocimiento de los “objetos” sobre los que se efectúa la extracción.<sup>1</sup> Puesto de forma menos críptica, hacer la historia del fenómeno *Estado* consistiría en rastrear las continuidades y rupturas en una forma presente de organizar la vida política. Descubrir cuáles prácticas políticas y qué variaciones de la *idea-Estado* se han engarzado con otras en un sitio concreto. Evitar la reificación requiere de una forma de historiar al *Estado* introducida (sin concluir) hace algunas décadas por Michel Foucault.<sup>2</sup>

Hacer la historia del *Estado* equivale, pues, a buscar los orígenes, hacer la arqueología, de la racionalidad que guía en un momento dado la extracción política. Según el especialista norteamericano, Collin Gordon: “una racionalidad de gobierno significará entonces un modo o sistema de pensamiento sobre la naturaleza de la práctica de gobierno (quién puede gobernar; qué es gobernar; qué o quién es gobernado), capaz de hacer pensable y practicable alguna forma de esa actividad tanto para sus practicantes como para aquellos sobre quienes fue practicada”.<sup>3</sup> Rose y Miller coinciden y definen una racionalidad de gobierno como: “los campos discursivos cambiantes dentro de los cuales el ejercicio del

<sup>1</sup> Rose y Miller, art. cit., p. 103

<sup>2</sup> Dean, *op. cit.*, pp. 30 – 32.

<sup>3</sup> Gordon, “Governmental rationality: an introduction” en Burchell y Gordon (eds), *op. cit.*, pp. 1 – 51.

*poder es conceptualizado, las justificaciones morales de modos particulares de autoridades diversas de ejercer el poder, nociones de las formas apropiadas, objetos y límites de la política, y concepciones de la distribución apropiada de estas tareas entre los sectores familiar, militar y espiritual”*.<sup>1</sup> En esta perspectiva, la historia del *Estado* no es analizar a los hombres que gobiernan, o gobernaron, como instrumentos de algún proyecto político, sino las formas en las que practican e imaginan su actividad: una historia antropológica.<sup>2</sup>

Por este motivo, Michel Foucault formuló el neologismo “gouvernementalité” que sirve para denominar la combinación específica de prácticas, instrumentos y racionalidad con que se concreta la extracción política en un espacio/tiempo social determinado.<sup>3</sup> En sus cursos del 76 al 79 en el Collège de France, Foucault buscaba los orígenes de la *gouvernementalité* que, a su juicio, caracterizaba la extracción política contemporánea en occidente.<sup>4</sup> Podríamos no estar totalmente de acuerdo con la fotografía que ofreció<sup>5</sup> –decía De Certeau: un monismo que reduce las prácticas políticas enteras de una sociedad al proceso de enjamburar los dispositivos disciplinarios, surgidos en el XVIII francés, a las organizaciones políticas; en

<sup>1</sup> Rose y Miller, art. cit., p. 175.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>3</sup> Véase Mbembe, “Du commandement”, *De la postcolonie*. Como un ejemplo: C. Lomnitz, “Interpreting the sentiments of the nation: intellectuals and governmentality in Mexico”, *Deep Mexico, silent Mexico*, Minneapolis: University of Minnesota press, 2001. pp. 197 – 211.

<sup>4</sup> En Stanford, Foucault pronunció en 1979 la famosa conferencia “Omnes et singulatum” en la que presenta de manera sintética la genealogía de la mentalidad de gobierno que percibía en la década francesa del 70: el cuidado de poblaciones. Un año antes, en la clase del 1 de febrero de 1978 en el Collège de France, titulada “La gouvernementalité”, había comenzado a esbozar el proceso por el que las organizaciones políticas comenzaron a presentar una nueva mentalidad. Aunque en realidad este programa de investigación había surgido en el curso del 76, cuando Foucault abandonó definitivamente los modelos jurídicos de la soberanía para estudiar las relaciones de poder político. Desde entonces, Foucault invitaba a un análisis de las relaciones de dominación a través de la relación en sí misma. Lo cual lo llevaría al final de su vida al análisis de los dispositivos disciplinarios y la enjambrazón de sus técnicas a las organizaciones políticas. Esta es la trayectoria que funda esta sección de nuestro texto [M. Foucault, *Il faut défendre la société. Cours au collège de France. 1976*, París: Hautes Études, 1997; *Sécurité, territoire et population: Cours au collège de France. 1977 – 1978*, París: Hautes Études, 2004; *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France. 1978 – 1979*, París : Hautes Études, 2004; *Surveiller et punir*, París: Tel, 1979].

<sup>5</sup> Los ejes de la racionalidad de gobierno que Foucault observaba emerger a principios de los 80’s son la pastoral judeo-cristiana, las ciencias administrativas del XVI (*polzeimwissenschaft* o cameralismo), la emergencia del “arte de gobernar” (reacción crítica al *Príncipe* de Maquiavelo) y la economía política (como administración de una población para la acumulación y producción de bienes). Gobernar en esos años era, entonces, calcular e instrumentar la conducción de la conducta de otros para cuidar su bienestar y hacerlos producir (pastoral judeo-cristiana y economía política), con instrumentos derivados del conocimiento estadístico de su vida (cameralismo).



una palabra, la gran crítica a Foucault ha sido presentar a la sociedad como un esquema expansivo de prácticas de subyugación.<sup>1</sup> Pero Foucault dejó de lado la cuestión del origen del poder (soberanía) o el análisis de quién lo tiene realmente (sociología marxista), para argumentar que la naturaleza cambiante del *Estado* podía explicarse a través de los cambios en las formas y mecanismos de concretar la extracción. Foucault descubre que no hay historia de un objeto llamado “Estado”, sino de los métodos para gobernar. Se refiere a los horarios y evaluaciones que Mitchell consideró el origen del efecto de corporalidad del *Estado*.

Se trata de “tecnologías” porque permiten aprovechar –emplear– el conocimiento sobre el gobierno de los hombres (sobre cómo conducir su conducta). El término captura el carácter mecánico de los diseños organizacionales y enfatiza que los actores pueden *usarlas* para fines diversos. Son: “*el complejo de programas mundanos, cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos a través de los cuales las autoridades buscan encarnar y dar efecto a las ambiciones gubernamentales*”.<sup>2</sup> Es larga, una lista escueta: técnicas complejas de notación, técnicas de computación, técnicas de calculación, procedimientos de examen, procedimientos de valoración, instrumentos de presentación (tablas, organigramas, cartografía), instrumentos de inscripción (encuestas, reportes, estadísticas), estandarización de sistemas de entrenamiento (títulos profesionales, programas escolares), diseños de construcción (arquitectura). Diseñar una asociación política incluye varios de estos métodos de orden, de estas “tecnologías”.<sup>3</sup>

En síntesis, la historia antropológica del *Estado* tiene dos componentes: la genealogía de la racionalidad para gobernar<sup>4</sup> y los usos y efectos de las tecnologías de gobierno.<sup>1</sup> La empresa

<sup>1</sup> De Certeau, *L'invention du quotidien* [op. cit.], pp. 75 – 80.

<sup>2</sup> Rose y Miller, art. cit., p. 175.

<sup>3</sup> *loc. cit.*

<sup>4</sup> Dean, *op. cit.*, pp. 19 – 27.

debe restituir el flujo y entrelazamiento que forzosamente sucede entre las problematizaciones autóctonas y, generalmente, las tecnologías concebidas como universales (pensemos en el Banco Mundial y su *Informe* de 97). El trabajo de Jean Francois Bayart es un ejemplo notable de esta metodología y discutiremos brevemente el argumento de su libro *L'Etat en Afrique*.<sup>2</sup>

Politólogo francés de corte foucaultiano, Bayart considera que la historia del fenómeno político en África negra debe ser un análisis de las formas específicas en las que las élites africanas y las clases subalternas se han apropiado los instrumentos de extracción política europeos y las consecuencias que ello ha tenido en el imaginario político del subcontinente.<sup>3</sup> Es la consecuencia lógica de dos de sus intereses de investigación: las formas de *practicar* una institución<sup>4</sup> y las representaciones imaginarias que se efectúan en la acción política.<sup>5</sup> Bayart comenzó el proyecto repasando la sociología del “Estado” en África.<sup>6</sup> Todas las explicaciones que ofrecían los enfoques neoliberales/desarrollistas y neomarxistas/dependentistas reducían la historia del “Estado” a la narrativa teleológica del “desarrollo”. En respuesta, Bayart unificó el tiempo: ninguna sociedad era el pasado o el futuro de ninguna otra. Sólo había que averiguar cómo el *Estado* en África había llegado a ser lo que era: hacía falta hacer una genealogía del presente, como lo pondría Deleuze.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Véanse los siguientes ejemplos de la inserción de las tecnologías en un espacio social: S. Radcliffe, “Imagining the State as a space: territoriality and the formation of the State in Ecuador” en Blom Hansen y Stepputat, *States*, pp. 123 – 148; J. Comaroff y J. Comaroff, “Figuring crime: Quantifacts and the production of the un/real”, *Public culture* 18(2006), pp. 209 – 245.

<sup>2</sup> Bayart, *L'État en Afrique*, París: Karthala, 2006 [en adelante, *Bayart*].

<sup>3</sup> El interés central de Bayart desde fines de los 70's puede considerarse la capacidad de agencia de los actores en situaciones de dominación aparentemente unívoca como los autoritarismos o las sociedades sometidas a un yugo supuestamente estructural, como las africanas. Para una autoevaluación de la trayectoria intelectual de Bayart véase: “Foucault au Congo” en M-C. Granjon, *Penser avec Foucault*, París: Karthala, 2005. pp 183 – 222.

<sup>4</sup> Véase Bayart, Toulabor y Mbembe, *La politique par le bas en Afrique noire*, París: Karthala, 1992.

<sup>5</sup> Véase Bayart, *L'illusion identitaire*, París: Karthala, 1996.

<sup>6</sup> Bayart, “Préface à la nouvelle édition. « Comme vous en Afrique », ou l'hégémonie dans l'extraversion”, pp. III – LXVIII.

<sup>7</sup> *Foucault*, París: Éditions de Minuit, 1986

En su libro, *L'Etat en Afrique*, Bayart argumenta que el encuentro colonial representa el primer momento de la formación de un bloque hegemónico de actores políticos en las sociedades subsaharianas.<sup>1</sup> A través de dinámicas variables en cada escenario social (reinos o formaciones “acéfalas”), las élites políticas locales y europeas se fusionaron. En función de la producción local y los mercados internacionales, los actores económicos occidentales y africanos se han integrado en alianzas medianamente estables. Además del drama humanitario, la colonia europea, con formas nuevas de concebir la extracción e instrumentos innovadores, acarreo una oportunidad para las élites del continente (aunque también para nuevos actores que supieron incorporarse) de acumulación de riqueza del exterior y de extracción a gran escala. La descolonización, los autoritarismos, la democratización y los ajustes estructurales han proveído de nuevos instrumentos; estos procesos han también insertado otras representaciones imaginarias de la actividad. A pesar de las trayectorias variables, Bayart reconoce en estos procesos la genealogía de un *ethos* más o menos uniforme de hacer política. Una manera de concebirla. En suma, una “gouvernementalité” distinta de la europea que podemos llamar la “política del vientre”.

La extracción política en varias sociedades africanas obedece a la lógica del enriquecimiento personal. Los líderes políticos usan las “tecnologías” de gobierno para ello, pero también cualquier oficial minúsculo y en general cualquier mediador ínfimo.<sup>2</sup> Las representaciones imaginarias de la actividad se moldean con esta lógica. Las actividades de un ministerio, de la policía, de los sindicatos y en general de todo el conglomerado de instituciones que se legislan cuando se crea un “Estado” se representan con metáforas de la alimentación. La extracción política se imagina, en general, como una actividad para comer y

<sup>1</sup> Bayart, “L’opportunité étatique” [pp. 139 – 155]; “L’assimilation réciproque des élites” [pp. 193 – 219]; “La formation du bloc historique postcolonial” [pp. 227 – 256].

<sup>2</sup> Bayart, “Entrepreneurs, factions et réseaux politiques”, pp. 257 – 280.

nutrir a los suyos.<sup>1</sup> La acumulación de riquezas personales en la vida política africana no es señal de patologías sociales, sino un “fenómeno cultural total”. La lógica de la “política del vientre” es un rasgo distinto, tal vez ni siquiera exclusivamente africano,<sup>2</sup> de la política.

Si hiciéramos el análisis del “Estado” en la historia africana como un objeto “transplantado”, perderíamos de vista la capacidad de agencia de los actores africanos.<sup>3</sup> Negaríamos esa posibilidad.<sup>4</sup> La pregunta no es por qué un “objeto” no funciona en África, sino por qué en la vida política africana los actores usan a la institución “Estado” con la lógica de “la política del vientre”. Emerge entonces un proceso histórico que lo explica. Los colonizadores crearon un tipo de autoridad política que se justificaba por sí misma, circularmente, y no como un pacto entre individuos. Usaron una violencia brutal, sin límites, porque pensaban cumplir con una tarea de domesticación, amaestramiento. La autoridad política no era “representativa” sino civilizadora. Para la producción colonial, formaron redes constituidas por africanos y europeos, redes que operaban extrayendo más de lo requerido por el superior jerárquico para conservar a título personal una porción del recurso extraído. Tras la independencia, otros ocuparon los puestos del aparato jerárquico antes reservados a los colonizadores, eliminando un intermediario de la cadena de extracción. Poco a poco, partidos y sindicatos se integraron como eslabones en esa cadena. Los ajustes estructurales recortaron el número de puestos que estabilizaban la extracción con un salario. La historia

<sup>1</sup> cfr. *supra* con Mbembe, “Esthétique de la vulgarité”.

<sup>2</sup> Bayart, “La politique du ventre”, pp. 281 - 315. Existen, por ejemplo, metáforas para hablar de la corrupción en todo el espacio social africano muy parecidas a las mexicanas [p. 108]. Tal vez, hay más similitudes entre muchas sociedades de las que espontáneamente nos aparecerían.

<sup>3</sup> La capacidad de agencia de los subalternos es un tema bien establecido en la academia. Una introducción ligera, nos parece, podría mirarse en J. Cuesta, “Marx no era inteligente, ni científico, ni revolucionario; tampoco socialista, sino contrarrevolucionario y místico” [*Ensayos políticos*, México: UNAM, 1990. pp. 50 – 73]. Continuarse con el debate sobre los rebeldes primitivos entre Mintz [*The anarchists of casas viejas*, Chicago: University of Chicago press, 1982] y Hobsbawm [*Primitive rebels*, Nueva York: Norton, 1959]. Y concluirse con S. Dube, *Pasados poscoloniales*, México: El Colegio de México, 1999.

<sup>4</sup> J.P. Sartre habla de las élites africanas educadas en Europa como “mentiras vivientes”. Objetos, continúa, que se vuelven inaudibles para sus hermanos. Los niega como actores [Véase “Prefacio” en F. Fanon, *Los condenados de la tierra*, México: FCE, 2008].

del “Estado” en el continente es la historia de las trayectorias muchas que han tenido las tecnologías y las simbolizaciones de la extracción política, la historia de cómo se usan esos medios que provee y las representaciones que desata. De la confusión que crea. Una historia antropológica.<sup>1</sup>

Bayart encuentra en África sociedades humanas con política, con grupos cambiantes de personas que, por razones diversas y medios complejos, extraen y reparten bienes sociales. Encuentra en África sociedades humanas con conflicto, con personas que usan las instituciones puestas a su disposición. Encuentra en África sociedades humanas con historia, conjuntos de personas que han visto emerger nuevas problemáticas de gobierno, nuevas concepciones de lo que debe ser la extracción política y nuevos instrumentos para efectuarla. Bayart encuentra en África otra forma social y política del presente. ¿Cuál es entonces, la especificidad del *Estado* como forma de autoridad?

Las respuestas, a juicio de Clifford Geertz, están elaborándose a través de un conjunto creciente de estudios etnográficos.<sup>2</sup> Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat, en un volumen reciente, han ensayado la noción de “lenguajes de estatalidad” como una manera de organizar los resultados de este programa de investigación. Invitan al analista a rastrear la circulación y presencia en cualquier asociación política de los instrumentos de control *aproximadamente* estatales. Proponen, asimismo, documentar las circunstancias en que emerjan las representaciones imaginarias del *Estado*. Su propuesta es rastrear al “Estado” y dejar de suponerlo.

<sup>1</sup> La intención de Bayart era precisamente proveer un paradigma a partir del cual elaborar y probar hipótesis. Invita, bien podemos entenderlo así, a escribir historias antropológicas del sur del Sahara. [Bayart, “Préface à la nouvelle édition [...]”, pp. LXV].

<sup>2</sup> Véase: T. Blom Hansen y F. Stepputat (eds.), *States of imagination*, Durham: Duke University Press, 2001; V. Das y D. Poole (eds.), *Anthropology in the margins of the State*, Nuevo México: School of American research, 2004; D. Nugent y J. Vincent (eds.), *A companion to the anthropology of politics*, Oxford: Blackwell publishing, 2004. El volumen de Gupta y Sharma citado en el capítulo primero contiene todas las lecturas introductorias al enfoque y otra serie de estudios etnográficos [*The anthropology (op. cit.)*].

### 3. LENGUAJES DE ESTATALIDAD: ANTROPOLOGÍAS HISTÓRICAS

a. *¿Prácticas e ideas?* El *Estado*, tal y como llega a los ojos de un etnógrafo, es un producto histórico.<sup>1</sup> Esta historicidad significa que el resultado observable (las prácticas cotidianas y las representaciones imaginarias) es una interconexión de muchas dimensiones como la economía, la estructura social, el diseño organizacional. De hecho, la dificultad central para la antropología del *Estado* es balancear el conocimiento desde otros enfoques con la perspectiva que hemos tomado en esta tesis.<sup>2</sup> De acuerdo a Gupta, esto significa reconocer que las prácticas y las ideas son manifestación de todas esas dimensiones en mayor o menor medida. Esta “textura cultural de los *Estados*” es precisamente el objeto de estudio y la base para la elaboración de hipótesis.

Ahora bien, existe una complicación aún mayor, sobre la cual difícilmente encontraríamos acuerdo entre los antropólogos. ¿Qué está “en realidad” pasando? Además de estar al tanto de los cruces que señalamos en el párrafo anterior, el antropólogo debe responder a esta cuestión. Pongamos un ejemplo usando un escenario hipotético. Un antropólogo llega a una tribu y observa un ritual. Los observados aseguran que la ceremonia garantiza la fertilidad del grupo. El antropólogo, por su parte, toma nota de ello y además observa que el ritual consiste en arar unos metros de tierra, dejar caer semillas y agregar agua. El ritual consiste en sembrar maíz. El antropólogo concluye, una vez visto todo el proceso, que como consecuencia de éste un miembro alienado del grupo queda nuevamente integrado a la vida social.<sup>3</sup> Se trata de un ritual, con repercusiones sociales, y de una operación familiar al antropólogo: sembrar. Empero, el ritual no deja de ser real. La tribu reintegró a un miembro

<sup>1</sup> Es una idea establecida en antropología del Estado, expuesta por Herzfeld, Abélès y, desde luego, Mbembe y Bayart.

<sup>2</sup> Gupta y A. Sharma, “Globalization and postcolonial States”, *Current anthropology*, 17(2006), p. 279.

<sup>3</sup> El ejemplo es de Pitkin: “en esos casos, por supuesto, los nativos no están haciendo lo que el antropólogo sostiene que hacen en lugar de lo que dicen que están haciendo, sino que más bien hacen ambas cosas, una por medio de la otra” [*op. cit.*, p. 374].

alienado y sembró: hizo una cosa *por medio* de la otra. Hacer este mismo ejercicio con el dominio de prácticas estatales puede ser muy complicado.

No existe un consenso entre los antropólogos sobre lo que verdaderamente —o simultáneamente— está pasando mientras un funcionario y un ciudadano interactúan.<sup>1</sup> Lo más común es que algunos hablen de hegemonía<sup>2</sup> y otros de resistencia.<sup>3</sup> En el primer caso, el *Estado* se trataría de un intercambio asimétrico en términos simbólicos que reproduce las diferencias de estatus entre los ciudadanos. Perpetuaría las jerarquías, la condición de dominados y dominantes. En lo que toca a la resistencia, algunos argumentan que existen maneras, generalmente discursivas, de esquivar los intentos de control. Además de la insurgencia armada, las ridiculizaciones de la autoridad podrían entenderse como formas de contrarrestar la posición dominante. De este modo, los encuentros entre funcionarios y burócratas se tratarían de pequeñas indisciplinas. En suma, el encuentro entre un funcionario y un ciudadano podría ser reproducción o resistencia al poder político. La dificultad para determinar lo que “verdaderamente” está pasando se debe, de entrada, a la variedad de situaciones que caben en la noción de “Estado”. Cada una es una configuración distinta de obediencia y resistencia<sup>4</sup>: ninguna de estas dos es total, unívoca o irrevocable.<sup>5</sup>

Para Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat, observar etnográficamente al *Estado* permite determinar las medidas de hegemonía y resistencia en un intercambio concreto. La virtud del enfoque antropológico es precisamente ayudar a determinar qué es lo que verdaderamente

<sup>1</sup> Véase Blom Hansen y Stepputat, *States*, pp. 22 – 36.

<sup>2</sup> P. Bourdieu, “Rethinking the State: genesis and structure of the bureaucratic field [art. cit.]”, p. 70 y *passim*.

<sup>3</sup> Blom Hansen y Stepputat, *States*, pp. 22, 33.

<sup>4</sup> Véase: Nugent, “Governing States [art. cit.]” en Nugent y Vincent (eds), *A companion to the anthropology of politics*; Nugent, “Before history and prior to politics [art. cit.]” en Blom Hansen y Stepputat, *States*; y L. Buur, “The South African truth and reconciliation commission: a technique of Nation-State formation”, *States*, pp. 149 – 181.

<sup>5</sup> J-F. Bayart, “L’énonciation du politique”, *Revue française de sciences politiques*, 35(1985), pp. 343 – 372. Véase asimismo Mbembe, “Esthétique de la vulgarité [art. cit.]”, p. 174.

está pasando. Exhibe, en este sentido, *las relaciones de fuerza en una formación social determinada*.<sup>1</sup> El enfoque no supone que la posición oficial sea la posición más fuerte. Tampoco que la posición profana sea la más débil. En suma, el antropólogo observa, por medio de las prácticas, las formas que cobran *de hecho* las relaciones de dominación.

La antropología del *Estado*, entonces, no está limitada a estudiar los sitios oficiales: se encarga de *rastrear y documentar las prácticas que emulan al Estado*, sin importar la asociación política en donde se manifiesten. Consiste en analizar el proceso de legitimación política ocurra donde ocurra. En este sentido, por ejemplo, varios observadores sostienen que los grupos insurrectos comienzan a ganar terreno precisamente porque imitan lo que un “Estado” hace o debería hacer según lo dicta el imaginario social contemporáneo.<sup>2</sup> En otras palabras, una asociación política, para “hacerse pasar” por autoridad, debe *adecuarse* a la idea de *Estado* que circula en la cultura pública. Toda obediencia a cualquier autoridad, de hecho, deriva efectivamente de un sentido de adecuación.<sup>3</sup> La estrategia analítica del capítulo primero debe llevarse “fuera” del *Estado*. El *Estado* no está anclado físicamente, consiste en tipos de práctica: “estatalidad”.

Según la usan Blom Hansen y Stepputat, la noción de “estatalidad”<sup>4</sup> se refiere al proceso constante de legitimación para el que sirven las prácticas cotidianas y la *idea-Estado*.<sup>5</sup> La estatalidad no se evalúa, como hace Fukuyama, se rastrea, buscando configuraciones de prácticas. La naturaleza política de una asociación en el mundo empírico emerge cuando hace

<sup>1</sup> Gupta, “Narratives of corruption”, *Ethnography*, 6(2005), pp. 5 – 34.

<sup>2</sup> D. Nugent, “Governing States” en D. Nugent y J. Vincent, *A companion to the anthropology of politics*, Oxford: Blackwell publishing, 2004. pp. 198 – 215

<sup>3</sup> P. Winch, “Authority” en A. Quinton, *Political philosophy*, Oxford: Oxford university press, 1967. pp. 97 – 111. Los famosos experimentos de Milgram son un ejemplo curioso y controvertido de esta definición de autoridad. [S. Milgram, *Obediente to authority*, Nueva York: Harper and Collins, 1975].

<sup>4</sup> J.P. Nettle, de hecho, introdujo el término “estatalidad” en el léxico académico en 1968 para referirse a las diferencias socioculturales entre la tradición americana, británica y francesa de estudio del *Estado*. [J.P. Nettle, art. cit., pp. 566 – 579].

<sup>5</sup> Para Gramsci, puesto muy simplemente, una guerra entre actores para ocupar una posición dominante en la sociedad [citado en Blom Hansen y Stepputat, *States*, p. 3; Véase Gupta, *The anthropology*, pp. 71 - 85].



la serie de cosas que hacen *de facto* otras ya gobernando. Aparecen entonces como objetos de la misma especie. Esto significa que una etnografía del *Estado* debe reconocer también que las prácticas e ideas que documenta son formas en que hoy se manda y se consigue legitimidad, *de hecho, de facto*. La etnografía del *Estado* observa *cómo* se gobierna hoy, con qué medios, con qué ideas. Por ello, debe estudiar las configuraciones concretas de estos tipos de práctica – esta “estatalidad”– en donde quiera que las encuentre.

*b. Lenguajes de estatalidad.* En la poscolonia, las asociaciones políticas están implicadas en una relación de mimesis. Se imitan unas a otras. Existe, por un lado, una tendencia al isomorfismo organizacional, señalada por John Meyer y Charles Tilly. Existe por otro una, a emular las prácticas y las pretensiones. Esta emulación motiva que muchos intelectuales públicos hablen de las sociedades poscoloniales como “ausencias”, “falta de”; el “no ser” de las sociedades fuera de Europa. Al respecto, Blom Hansen y Stepputat escriben: “[...] *en lugar de ver a la formación del Estado en el mundo poscolonial como una imitación fallida de una forma occidental madura, necesitamos desagregar e historiar como la idea del Estado moderno se universalizó y cómo las formas modernas de gobernación han proliferado a través del mundo*”.<sup>1</sup> Proponen analizar a cualquier organización política como una configuración concreta de tipos de práctica o, como ellos prefieren llamar a esas configuraciones, una combinación de “lenguajes de estatalidad”.

El lenguaje, dijo Wittgenstein, es esencialmente praxis<sup>2</sup>, mimesis había dicho Benjamin<sup>3</sup>, por lo que la elección metafórica del término “lenguajes” es muy pertinente. Las organizaciones políticas imitan las prácticas gubernativas de unas y otras: emulan una especie de lenguaje. Lo hacen precisamente porque ese lenguaje, léase esas prácticas, tiene como resultado la legitimación de la organización política. La categoría “lenguajes de estatalidad”

<sup>1</sup> Blom Hansen y Stepputat, *States*, p.6.

<sup>2</sup> L. Wittgenstein, *Investigaciones filosóficas*, Alfonso García Suárez y Ulises Moulines (trads.), México: UNAM, 2003.

<sup>3</sup> W. Benjamin, “Sobre la facultad mimética” en su libro *Ensayos escogidos* [ *op. cit.* ], pp. 169 – 201.

llama la atención sobre los procesos prácticos que en efecto convierten la extracción política en dominación legítima desinteresada (Abrams). En una nuez, Blom Hansen y Stepputat estiman que hay prácticas, investigables, que transfiguran el ejercicio del poder y una exacción en un acto de autoridad y gobierno.

De esta manera, Blom Hansen y Stepputat distinguen dos conjuntos de lenguajes de estatalidad: los lenguajes prácticos de gobernación y los lenguajes simbólicos de autoridad. Sin ser exhaustivos, afirman, en el primer conjunto de lenguajes identifican tres tipos: “(1) *la aserción de soberanía territorial por el monopolio de la violencia por medio de fuerzas visibles y permanentes militares y policíacas; (2) la recolección y control de conocimiento sobre la población; (3) la generación de recursos y aseguramiento de la reproducción del bienestar de la población (economía nacional)*”. En el segundo conjunto identifican: “(1) *la institucionalización del discurso legal y la ley como el lenguaje autoritativo del Estado y el medio por el que el Estado adquiere presencia discursiva y la autoridad de autorizar; (2) la materialización del Estado en una serie permanente de signos y rituales: edificios, membretes, uniformes, señales viales, rejas; (3) la nacionalización del territorio y de las instituciones del Estado a través de la inscripción de una historia y una comunidad compartida en los paisajes y las prácticas culturales*”.<sup>1</sup> Para Blom Hansen y Stepputat este listado representa los *asertos descriptivos* de las estrategias más usuales para significar al *Estado*.

En otras palabras, las organizaciones políticas hablan los mismos lenguajes actualmente, *i.e.*, incurren en el mismo tipo de prácticas —los hombres hacen casi siempre el mismo tipo de cosas, según observan estos antropólogos en el mundo poscolonial, cuando pretenden legitimar la extracción política. Escriben: “[...] *el estudio del Estado y sus prácticas debe discernir y explorar estos lenguajes diferentes, sus significados, genealogías y trayectorias localizados, como aparecen acogidos en mitologías de poder, como rutinas prácticas, generalmente no políticas, o como*

<sup>1</sup> Blom Hansen y Stepputat, *States*, p. 8.

*imposiciones violentas*”.<sup>1</sup> Estas dos series de prácticas deben sondarse en cualquier organización política antes que suponer que sólo aparecen en las organizaciones políticas oficiales u “occidentales”: “ninguno de estos lenguajes va necesariamente junto o supone a los otros, cada uno tiene trayectorias históricas distintas, significados, y grados de sofisticación en cada caso y localidad”.<sup>2</sup>

En efecto, para Blom Hansen y Stepputat hacer antropología del Estado requiere: “[...] que uno estudie cómo el Estado trata de hacerse real y tangible a través de símbolos, textos, iconografía, pero también que uno vaya más allá de la prosa del Estado, sus categorías, su perspectiva y estudie cómo aparece el Estado en formas localizadas y cotidianas: en breve, estudiar al Estado, o discursos de Estado, desde el “terreno” en el sentido de sitios etnográficos localizados, sea “dentro” o “fuera” de la frontera evanescente entre la sociedad y el Estado que usualmente se derrumba cuando se la somete a escrutinio empírico”.<sup>3</sup>

Para concluir, este es finalmente el panorama: buscando los “límites del Estado”, la ciencia política de la posguerra encontró una dimensión ideal del fenómeno: un lado simbólico que las prácticas políticas concretas tenían para los actores. Lo descartó. Pasaron algunos años, antes de que la antropología se interesara claramente en este objeto y concluyera que se trataba de un “efecto”. El “Estado” no existe como existe una “oreja” –decía Abrams–, ni siquiera como un “matrimonio”. Pertenece a un tercer orden de existencia: de un lado, operaciones personales de los actores, variadas, improvisadas pero fácilmente investigables –prácticas. De otro, una imagen, una poderosa imagen que divide lo oficial de lo profano y que hace a los individuos *sentir la presencia del Estado* (con mayúscula y cursiva). Algunos politólogos y antropólogos han comenzado a historiar y localizar estas formas de práctica e imaginación que actualmente organizan la política en la mayor parte del mundo. Exploratoria como es, esta tesis participa de este programa de investigación.

<sup>1</sup> *loc. cit.*

<sup>2</sup> *loc. cit.*

<sup>3</sup> Blom Hansen y Stepputat, *States*, p. 5.

### III

#### USOS COTIDIANOS DEL *ESTADO*:

#### APUNTES DESDE LAS VENTANILLAS

Una política pública puede entenderse como un intento de resolver un problema, valga, público. Es un despliegue del *Estado* que conlleva objetivos, instrumentos para cumplirlos, y objetos sobre los que gobernará. Entre estipular estas reglas para operar y efectuarlas hay un espacio que posibilita lo imprevisto: la práctica. Digámoslo así: el manual organizacional *sirve* a los actores. Éste describe lo que debe hacerse, lo que se hace, sin embargo, es precisamente lo que no describe.<sup>1</sup> Este capítulo es una relectura del material de tres etnógrafos. Reconstruye situaciones y las analiza, determina las consecuencias de insertar al *Estado* en un espacio social. Es una extensa ilustración.

#### 1. EL ICDS EN MANDI: LA BATALLA SEMIÓTICA VISTA POR GUPTA

*a. Tiempos de sobrepoblación.* El programa federal *Integrated child development services* (ICDS), ideado en 1975 por el Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos<sup>2</sup>, combatía la pobreza en India, invirtiendo en la “calidad del capital humano”. Era un paquete de beneficios, entregados en un centro ICDS, también llamado “anganwadi”, que se establecía en algún inmueble de la localidad, rural o urbana. El centro debía nutrir y atender médicamente a las mujeres embarazadas, a las madres jóvenes y a sus hijos; debía vacunar e impartir educación

<sup>1</sup> Véase F. Barth, *Balinese worlds*, Chicago: University of Chicago press, 1993 citado en Nuijten, *Power, community* [*op. cit.*], p. 19.

<sup>2</sup> Véase India Planning Commission Programme Evaluation Organization, *Project profiles: Integrated child development services*, Nueva Delhi: Government of India, 1978.

básica a los niños. La India tenía tasas elevadas de mortalidad materna durante el parto y malnutrición infantil.<sup>1</sup> La meta del programa era disminuirlas.

Las directrices, expuestas en el documento *National policy for children*<sup>2</sup>, se basaban en una nueva hipótesis sobre la correlación entre población y desarrollo.<sup>3</sup> La lógica era que mientras el crecimiento poblacional superara al crecimiento anual de la economía, no habría aumentos significativos en el ingreso *per capita*: la sobrepoblación retrasaba el desarrollo. En 1994, la ONU organizó una conferencia en el Cairo sobre esta correlación. Aunque esa conferencia la difundió, la idea ya había influenciado anteriormente en las políticas públicas indias. Entre 1975 y 1977, el gobierno indio condujo campañas de esterilización para resolver el problema.<sup>4</sup> El ICDS representaba, entonces, una forma distinta de enfrentarlo. En lugar de intentar directamente reducir el crecimiento poblacional, el ICDS suponía que la “calidad del capital humano” –mujeres bien nutridas, niños más sanos y mejor educados– disuadiría a los padres de asegurar su futuro con más hijos. Para combatir la pobreza, el ICDS trataba de inducir una conducta, en vez de prohibirla.

El gobierno indio no ha cesado de extender territorialmente la cobertura del programa y con los años, el ICDS se ha vuelto una política pública fundamental para fomentar el desarrollo. El programa inició con apenas 33 centros de atención, cada uno responsable de varios poblados. En 1985 aumentaron a 1,356. Más de 5,600, en 1995. Actualmente hay hasta 3 centros por localidad. El programa creció incluso cuando la “liberalización” de 1991 redujo el presupuesto para atención social.<sup>5</sup> De 1975 a 1992, el gobierno indio invirtió Rp

<sup>1</sup> Gupta, “Governing populations” en Blom Hansen y Stepputat, *States*, p. 69 [en adelante, *Governing*].

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>4</sup> *loc. cit.*; cfr. Gupta, “Rethinking theories of the State in an age of globalization”, *The anthropology*, pp. 1 – 42 [en adelante, *Rethinking theories*].

<sup>5</sup> Gupta y A. Sharma, “Globalization and postcolonial States [art. cit]”, pp. 277 – 307 [adelante, *Globalization and postcolonial*].

700 millones promedio al año en el programa. Entre 92 y 97, el promedio subió a 4,542 millones; en 2000, anualmente se invertían 8,557.<sup>1</sup> Desde su inicio, el ICDS fue una importante política intersectorial –trabajaban en equipo los ministerios de educación, salud, agricultura.<sup>2</sup> En efecto, los aumentos progresivos al monto del financiamiento sugieren que el gobierno Indio considera al ICDS una herramienta clave del desarrollo nacional. El BM concuerda: el ICDS es la inversión más grande de este organismo en el sector nutrición, 712 millones de dólares gastados desde 1980.<sup>3</sup> Dada la importancia del ICDS, es evidente su presencia diaria en la vida de muchas personas, es plausible suponerlo como una experiencia cotidiana del *Estado* en India, como ha hecho el doctor Akhil Gupta.<sup>4</sup>

*b. Los objetos de gobierno del ICDS.* La operación del ICDS era peculiar, recaía sobre los habitantes de la localidad. En 1991, esto llamó la atención de Gupta, quien desde 89 –con objetivos muy similares a los del presente estudio– conducía observación participante de la vida burocrática en el distrito rural de “Mandi”, Uttar Pradesh. El ICDS había arribado a los 86 poblados de ese distrito en 1985. Atendería al 42% de la población.<sup>5</sup> Y también daría trabajo a muchas personas, principalmente mujeres. El Departamento de Desarrollo de Niños y Mujeres, órgano del gobierno federal a cargo de implementarlo, había decidido reclutar en los poblados al personal para impartir la educación básica ofrecida por el programa (*non-formal pre-school education*). Con excepción de los directores de distrito, que pertenecían al servicio civil, el ICDS era una intervención basada en la “participación

<sup>1</sup> *loc. cit.*

<sup>2</sup> Los centros ICDS son nodos. Un representante de los centros de salud (*Primary health centers*) se ocupa de las vacunas; la Corporación Alimentaria de la India (*Food Corporation of India*) suministra el trigo para la nutrición de los beneficiarios. Se trata de una política intersectorial [*Governing*, p. 73].

<sup>3</sup> Véase M. Gragnolati, C. Bredenkamp, M. Shekar, M. Das Gupta, Y-K. Lee, *India's undernourished children: A call for reform and action*, Washington: The World Bank, 2006. p. 36.

<sup>4</sup> Lo que sigue es una glosa de las observaciones de Gupta. Aunque el antropólogo no ha publicado una etnografía detallada con los resultados de su investigación, sus argumentos, publicados en varios artículos, resuenan en las páginas siguientes. A diferencia de los dos casos más que presentaremos, el estudio de Gupta tiene los mismos intereses que el nuestro. Evitaré una referencia constante a Gupta en tanto autor. Sin embargo, su presencia aparecerá inevitablemente.

<sup>5</sup> Gupta, *Governing*, pp. 65 – 96.

comunitaria”. En los documentos de planeación, el ICDS consideraba a sus empleados como “voluntarios”; a pesar de asalariarlos, no formaban parte de la burocracia oficial.

Como consecuencia, el programa gobernaba en realidad a dos tipos de personas. El ICDS era, en primera instancia, una intervención clásica en el “bienestar de la población”.<sup>1</sup> Consistía, puesto brevemente, en ligar una serie de recursos a personas cumpliendo con ciertas características. El programa operaba creando acreedores, derechohabientes, como un “niño sub-nutrido” (*undernourished child*) o una “madre joven” (*young mother*). Así mismo, insertaba en la localidad la categoría “trabajador voluntario” (*non-formal pre-school educator*), llamados popularmente (como los centros) “anganwadi”. Instauraba, de este modo, relaciones de jerarquía, no únicamente entre los anganwadi y sus gobernados, sino entre los anganwadi y su coordinador (*CDPO: child development project officer*).<sup>2</sup> Entonces, el programa pretendía, por una parte, que los beneficiarios modificaran algunas conductas, intentaba desalentar los embarazos cuidando la salud de niños y mujeres. Intentaba, por otra, que los “voluntarios” cumplieran las reglas del programa, que adecuaran su conducta diaria a éstas.

Gupta consta que la actividad más importante del coordinador, en la que invertía más tiempo y recursos, era inspeccionar a los trabajadores anganwadi de cada poblado. Era justificable. Los centros operaban de maneras muy diferentes y a veces no proveían los servicios debidos. En 1992, la coordinadora en Mandi, Asha Agarwal, era la informante principal de Gupta. Agarwal lo invitó a una de las inspecciones sorpresa. Una mañana, tomaron el jeep azulado que había donado UNICEF y se dirigieron a Kalanda, donde había

<sup>1</sup> M. Dean, “Demonic Societies: liberalism, biopolitics and sovereignty” en Blom Hansen y Stepputat, *States*, pp. 41 – 64.

<sup>2</sup> El programa establecía un buró de distrito dirigido por un funcionario de carrera, salido del Indian administrative service. El director de distrito debía vigilar a los coordinadores de los bloques de poblados (*CDPO*). Los coordinadores seguían el trabajo de los supervisores, que a su vez vigilaban a los 86 trabajadores voluntarios (*anganwadi*) en Mandi [*Governing*, p. 70].

dos centros ICDS.<sup>1</sup> El primero impresionó a Gupta. Los niños delectaban con entusiasmo y escribían en sus pizarras, aseados y sonrientes. En el segundo, en contraste, la anganwadi llegó dos horas tarde y ninguno de los niños habló. Al final de la jornada, de regreso en el jeep azul, Agarwal reconoció, reflexionando sobre los resultados de la inspección anterior, que en pocos meses las anganwadi habían aprendido no sólo a inventar excusas, sino a cómo incumplir el horario y ausentarse arbitrariamente. No eran burócratas formales, pero las anganwadi recibían un sueldo y el trabajo de la coordinadora –dijo Agarwal– era verificar que se lo estuvieran ganando. Era frustrante, por tanto, encontrar que el procedimiento oficial de sanción en sí mismo ayudaba a las trabajadoras a conservar su puesto. Como Agarwal lo creía. En el jeep, Agarwal aprovechó el camino de regreso para exponer un ejemplo a Gupta.<sup>2</sup>

Agarwal llevaba meses tratando de despedir a una anganwadi, Balvanti, pero no había acumulado las ausencias necesarias para iniciar el trámite de la sanción. La coordinadora sólo podía despedir a una anganwadi después de tres ausencias seguidas. Cuando la trabajadora abría de nuevo el centro, el conteo volvía a empezar. Balvanti, como todas las anganwadi, lo sabía. Balvanti había operado de forma impecable el único centro ICDS en su aldea. Después de su boda, sin embargo, se mudó al poblado de su esposo y abría el centro sólo esporádicamente. Agarwal sabía que en resumidas cuentas estaba cerrado. Pero Balvanti llevaba la cuenta de las inspecciones y lo abría justo antes de llegar a la tercera. Balvanti sabía además que no la despedirían en esos meses: primero porque la dotación de trigo tenía poco tiempo de haber llegado y, relegada del cargo, podría llevárselo; segundo, estaba próximo el reporte anual de resultados y Agarwal no dejaría el centro a la deriva. La subordinada estaba usando con astucia el tiempo y el procedimiento oficial.

<sup>1</sup> Los hechos que siguen pueden leerse en diferentes versiones en *Governing* pp. 75 – 88 y en Gupta y Ferguson, “Spatializing States [art. cit]”, pp. 986 y 987.

<sup>2</sup> Este episodio está tomado de *Governing*, pp. 79 – 82.



c. “Mandi” en papel. Esta no fue la única consecuencia inesperada del despliegue del ICDS. Para cumplir con el procedimiento, las anganwadi recababan una cantidad enorme de datos que sorprendió a Gupta. Debían llenar: control de asistencia, y en su caso, justificación de ausencia; control de asistencia de niños, incluyendo nombre, edad, nombre del padre, casta; registro de nutrición, con el peso, en gramos, de la ración de comida y el nombre del niño que la consumía; registro del combustible de calefacción; registro de las fechas de nacimiento del niño, incluyendo de nuevo, los nombres, edades y castas de los padres; registro de las muertes en el poblado; registro de las mujeres embarazadas, con nombre, edad, casta; registro del resultado del embarazo; registro de ausencias permitidas, con detalle del porqué y a dónde viajaba el trabajador anganwadi; copia del registro de inspección, sancionado por el registro de los supervisores, el coordinador y visitantes de otros departamentos.<sup>1</sup>

Es indudable que la información era un requisito para cumplir con la meta del ICDS. Las mediciones estadísticas de los programas diseñados para cuidar la salud poblacional –como éste– pueden pensarse como instrumentos para interpretar los cambios en un espacio social como efectos de las actividades de la política pública.<sup>2</sup> Esta “avalancha de números” es imprescindible, esencial. De otro modo no habría forma de operar, ni de evaluar al ICDS.<sup>3</sup> Pero los registros eran tantos, y tan complejos, que las anganwadi necesitaban ayuda para llenarlos.

Tras algunas entrevistas, tiempo después del viaje en el jeep, Gupta concluyó que la información producida por el ICDS podía ser poco fiable. Los números de las anganwadi tenían tal detalle de matrimonios, nacimientos y muertes en las zonas rurales de Uttar

<sup>1</sup> *Governing*, p. 84.

<sup>2</sup> Véase I. Hacking, “Biopower and the avalanche of printed numbers”, *Humanities and society*, 5(1982), pp. 279 – 295.

<sup>3</sup> Véanse S. Kuma, *An evaluation of the ICDS scheme in India*, Rothak: Spellbound publications, 1996; India Planning Commission Programme Evaluation Organisation, *Evaluation report on the integrated child development services projects, 1976 -1978*, Nueva Delhi: Government of India, 1983.

Pradesh, que Gupta estimó que se trataba de una “revolución cuántica” en la estadística del norte de la India.<sup>1</sup> Casi todas las anganwadi, empero, estaban poco educadas y podían cometer errores fácilmente. Por ejemplo, Sharda Devi, anganwadi en Bhaipur,<sup>2</sup> carecía de nociones básicas de álgebra. Para calcular el total de gramos de trigo diarios consumidos por cada tipo de población objetivo, con respecto a la cantidad prescrita por categoría, y el diferencial del total de gramos restantes en la bodega, siempre recurría a su esposo, un médico autodidacta. Los datos producidos eran útiles por otras razones.

La información servía para proteger al ICDS de cualquier acusación de corrupción<sup>3</sup> y para cumplir con las evaluaciones de impacto y desempeño requeridas por el BM para el financiamiento.<sup>4</sup> La coordinadora admitió en conversaciones con Gupta que era improbable que las anganwadi generaran datos estadísticos de zonas en donde los censos poblacionales habían fallado. Agarwal pensaba, en todo caso, que los registros debidamente llenados podrían servir para probar ante la prensa o ante el director que no hubiera habido ninguna malversación de recursos.

*d. Nutrir niños.* Como las anganwadi, los otros objetos de gobierno del ICDS, los beneficiarios en Mandi, no recibieron pasivamente el despliegue del programa. Las anganwadi enfrentaban cotidianamente algunas resistencias.<sup>5</sup> Gupta, quien aún recolectaba datos etnográficos en el distrito, asistió a la junta mensual del programa, en donde las anganwadi expusieron a la coordinadora algunos casos. Un día —narró una de ellas—, había muchos niños en la báscula del centro. Pesarlos era un procedimiento ordinario del programa. Poco después, nadie quería llevar a su hijo. Aparentemente, uno de los niños pesados se había enfermado y la

<sup>1</sup> *Governing*, p. 86.

<sup>2</sup> Este suceso en *Governing*, pp. 86 y 87.

<sup>3</sup> *Governing*, p. 85.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 86

<sup>5</sup> Estos hechos están narrados en *Governing*, pp. 87 y 88 y en, *Globalization and postcolonial*, pp. 285 - 286.

familia concluyó que el “mal de ojo” (*evil eye*) lo aquejaba: el hecho de haber pronunciado públicamente que el niño estaba muy sano era razón de envidias y celos que comúnmente atraían este mal.<sup>1</sup> El rumor se divulgó y la afluencia de niños redujo. Más valía no exponerlos innecesariamente. Sin éxito, la trabajadora intentó persuadir a los pobladores de lo contrario.

La escucharon, pero sin beneficios materiales inmediatos, los pobladores dudaban de la utilidad de pesar a los niños. Le preguntaron: *“cuando no está alimentando a los niños, ¿por qué los tiene que pesar?”*<sup>2</sup> La trabajadora lo hacía obviamente para llenar los registros del programa. Sin embargo, era inexplicable que lo hiciera fuera de los horarios regulares del centro.<sup>3</sup> De cualquier manera, había otros datos que recabar para los que no tenía ni siquiera una explicación tan burda. Para recolectar datos generales de las familias de un poblado, la trabajadora dejaba el centro e iba de puerta en puerta pidiendo la información indicada en los registros. Otros pobladores le preguntaron: *“¿por qué viene a nuestra casa para completar esos registros y nosotros tenemos que ir a usted para las inoculaciones e inyecciones? Debería sentarse en el centro y completar desde ahí sus registros”*. Añadieron: *“cuando usted sólo alimenta a los niños, ¿por qué quiere incluir a todos en sus registros?; ¿por qué quiere saber quién se murió —va a alimentar a los muertos también?”*. Las trabajadoras conocían, desde luego, los objetivos del programa. No sabían explicar, empero, cuál era la relación concreta entre cada uno de esos datos e “invertir en capital humano”. Era más o menos difícil descifrarlo: la información del ICDS, hemos visto, adquiría utilidad inesperadamente. Ahora bien, después de todas estas observaciones, podríamos deducir que en Mandi el ICDS enfrentaba varios problemas para funcionar tal y como lo habían previsto los diseñadores del programa.

<sup>1</sup> *Globalization and postcolonial*, p. 288.

<sup>2</sup> *Governing*, p. 88.

<sup>3</sup> Las *anganwadi* estaban a cargo de conseguir el espacio para instalar el centro, de los registros oficiales (al menos 8), y de la enseñanza “preescolar informal” de aproximadamente 45 niños. Compartían el trabajo cotidiano con un ayudante. El centro ICDS debía operar de 9 am a 1 pm y la comida, la limpieza y traer a los niños a las clases eran responsabilidad de los ayudantes

En el fondo, los mecanismos permitiendo al ICDS operar (las inspecciones sorpresa y la recolección de información) permitían, a la vez, que las *anganwadi* desarrollaran tácticas para impedir las sanciones; permitían que la directiva defendiera al programa en caso de algún escándalo de corrupción; permitían, finalmente, que los pobladores del distrito desafiaran a burócratas concretos. Otros programas de desarrollo en Mandi han desatado prácticas medianamente similares.<sup>1</sup> Sería plausible, por lo tanto, suponer que esta política pública, este despliegue del *Estado*, estaba *ocurriendo* en un espacio social complejo, un distrito rural del norte de la India a principios de los noventa, un espacio histórico al que los actores adaptaron los mecanismos del ICDS.

*e. Los “maestros” del ICDS.* Pero el ICDS no sólo quedó inserto en un espacio social; acabó modificándolo y el programa en sí mismo, como resultado de esas alteraciones provocadas, también sufrió algunas transformaciones. En Mandi, el ICDS también significó, argumenta Gupta, una transformación en el papel social de la mujer<sup>2</sup>; también significó eso, además de un esfuerzo calculado por mitigar la pobreza en el distrito. El programa indujo en los actores reflexiones sobre sí mismos que exhibían parte del significado que *de hecho* tuvo el ICDS en el espacio social.

En entrevista con Gupta, las trabajadoras *anganwadi* hablaban de sí como “maestras” y describían el valor de su trabajo aludiendo a la importancia de la educación en el desarrollo nacional.<sup>3</sup> Sharmila, por ejemplo, una *anganwadi* en Alipur, dijo que los padres solían pensar que el centro ICDS era de baja calidad. Durante la entrevista, Sharmila señaló con orgullo indiscreto a una niña de la clase; estaban en el centro ICDS. La pequeña venía de una escuela

<sup>1</sup> Las observaciones de Gupta en la zona coinciden con las de Aradhana Sharma y el programa Mahila Samakhya. En este otro caso, los pobladores adoptan explícitamente como categoría de identificación la clasificación administrativa. Así, en un encuentro con funcionarios dicen ser “bajo la línea de pobreza” y se oponen a dar su nombre a menos que se les entregue algún tipo de beneficio [*Globalization and postcolonial*, p. 289].

<sup>2</sup> *loc. cit.* y *Globalization and postcolonial*, pp. 285 y 286.

<sup>3</sup> Esta argumenación está en *Governing*, pp. 88 – 96.

privada y descubrió que sus compañeros dominaban letras y números con facilidad, con mucha más que ella. Con ese ejemplo, Sharmila subrayó la calidad de su trabajo: se presentaba como una “maestra”, educando mejor a los niños que cualquier escuela privada. En la junta de distrito que Gupta había presenciado, en donde las anganwadi habían descrito cómo los pobladores rechazaban las mediciones del ICDS, las trabajadoras llegaron a un consenso: la gratuidad de la educación en los centros ocultaba el “verdadero” significado de su trabajo.

En la junta, las anganwadi incluso dijeron estar convencidas de educar mejor que los maestros oficiales. La idea molestaba. El salario de un maestro en una primaria pública superaba por mucho los de las anganwadi. No sentían, por ende, que les pagaran justamente por sus esfuerzos; aseguraban asesorar a los niños de forma personalizada, con una atención que no se podría ver en una primaria pública, en donde había “80 niños enclaustrados en un salón”. Para las anganwadi, los maestros estaban “todo el día tomando té”. En suma, las anganwadi se imaginaban como maestras ejemplares subestimadas.

Los documentos del ICDS, en cambio, consideraban que el trabajo educativo de las anganwadi semejaba al de una “madre”. Para la directiva, la diferencia principal entre una anganwadi y una mujer al cuidado de sus hijos era simplemente la escala del trabajo. Cualitativamente, eran iguales. Por lo demás, esta concepción de las anganwadi explica precisamente por qué en Mandi todos los “trabajadores voluntarios” reclutados eran mujeres.<sup>1</sup> Por este motivo, Gupta considera que el ICDS emulaba un prejuicio social, según el cual las mujeres eran “madres naturales”.<sup>2</sup> Si participaban en el programa debían tomar un puesto concordante con sus capacidades innatas. El ICDS, en consecuencia, no contaba con

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>2</sup> *Globalization and postcolonial*, pp. 285 y 286.

“maestras”, sino con “voluntarias” haciendo un trabajo perfectamente natural para ellas. Es por esto –continúa Gupta– que la directiva invertía tanto tiempo y recursos en inspecciones. Había que recordar a las “madres naturales” que también fungían como representantes oficiales. Paradójicamente, las trabajadoras anganwadi percibían esa vigilancia excesiva como signo de la importancia de su trabajo y ello exacerbaba su enojo, pues no recibían la paga correspondiente.

Ahora podemos ver que las anganwadi estaban dialogando con esta idea oficial cuando se presentaban en entrevista como “maestras”. Hacían lo mismo cuando, en la junta de distrito, se quejaban de que los padres de los niños no comprendían la importancia y el significado “verdadero” de su trabajo. El trabajo cotidiano de las anganwadi significaba, entonces, dos cosas simultáneamente. Debido a la calidad de la educación que impartían y a los muchos registros por llenar, ellas lo ensalzaban, interpretándolo como una tarea crucial, y subestimada, para el desarrollo nacional. Para la directiva, en cambio, si bien el trabajo de las anganwadi era importante, tampoco era extraordinario. Por ello, no pensaban que hiciera falta revisar el salario, sino inspeccionarlas de cerca para que no confundieran el trabajo con su natural instinto materno. Por todo esto, sostiene Gupta, las anganwadi estaban en una batalla semiótica, enfrentándose en el terreno simbólico, persuadiendo a padres y directiva de valorar su trabajo.<sup>1</sup> En conclusión, el despliegue del *Estado* en Mandi se tradujo en una oportunidad para poner en tela de juicio una cierta concepción del trabajo femenino; el ICDS sirvió para eso. El programa, una vez concretado en Mandi, acabó por transformarse. Ahora bien, todas estas prácticas y procesos ocurren también en otros escenarios. En París, veremos, el despliegue del *Estado* también ha tenido consecuencias inesperadas y ha adquirido más de un significado.

<sup>1</sup> *Governing*, p. 94.

## 2. LA CAF EN PARÍS: LOS CUERPOS DEL FUNCIONARIO DE VENTANILLA VISTOS POR DUBOIS

*a. Tiempos de miseria.* La *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF) ha cambiado desde que el gobierno francés la fundó en la posguerra.<sup>1</sup> Inició como una caja de subsidios familiares para motivar los embarazos en las parejas jóvenes. Esta sencilla misión distributiva cambió en 1972, cuando la CAF estableció algunos criterios para otorgar las subvenciones; desde entonces, dependerían del ingreso del acreedor. A lo largo de la década siguiente, la caja devino un mecanismo primordialmente redistributivo. La CAF implementó en esos años los subsidios más importantes hasta hoy en día: 1981, el suplemento de ingreso familiar (por sus siglas en francés, SRF); 1988, ingreso mínimo de inserción social (RMI).<sup>2</sup> Al final de los 80, los beneficiarios de la CAF también empezaron a cambiar: aumentaron a un ritmo acelerado y sostenido que siguió durante la década del 90.<sup>3</sup>

Detrás del incremento de beneficiarios, hubo transformaciones sociales importantes.<sup>4</sup> La tasa de desempleo sumó puntos y los periodos entre un contrato y otro se prolongaron. Como resultado, las subvenciones de la CAF se volvieron más que un complemento, el núcleo del presupuesto de muchos beneficiarios, la única fuente de recursos en algunos casos. La CAF desempeñaba un papel importante en la vida privada de muchas personas. Es entendible que los beneficiarios prefirieran aclarar sus dudas en las instalaciones. Cuando Vincent Dubois, sociólogo interaccionista, las estudió en 1995, la concurrencia diaria en las ventanillas había aumentado. Afluían a ellas personas de antecedentes sociales muy variados, algunos pobres inveterados, algunos profesionistas “en descenso”, pero en condiciones paupérrimas más o menos homogéneas.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Dubois, *La vie au guichet*, pp. 30 – 32 [en adelante, *La vie*]

<sup>2</sup> *La vie*, p. 30

<sup>3</sup> *La vie*, pp. 31 – 34.

<sup>4</sup> Véase R. Price, *A concise history of France*, Cambridge: Cambridge university press, 2005.

<sup>5</sup> *La vie*, p. 34

Había una atmósfera de tensión en las sedes de la CAF en París, Dombourg y Béville, y los funcionarios encargados de gestionarla no estaban en el puesto por vocación. El trabajo sería difícil. El 15.7% de los 70,000 beneficiarios de Béville era completamente dependiente de la CAF, mientras que el 10.5% de los 66,000, lo era en Dombourg. Estaban algunos puntos porcentuales arriba del 10% promedio nacional. Según los mismos funcionarios, la CAF servía en 1995 para “administrar la miseria”.<sup>1</sup> De hecho, la mayoría de ellos había aceptado el puesto por la seguridad laboral que ofrecía frente al incremento en el desempleo:<sup>2</sup>

*“terminé mi bachillerato muy joven a los 16, no sabía que hacer, comencé a hacer un BTS [bachillerato técnico] en contabilidad, eso no funcionó porque yo nunca he amado mucho los números. Tenía 17 años, mandé CV’s por todos lados. Y luego me llamaron de aquí, pasé el examen de entrada. Me contrataron. [...] Visto que entonces ya había desempleo, me quedé, la seguridad del empleo”.*<sup>3</sup>

Entonces, como el ICDS en Mandi, las ventanillas de la CAF y sus funcionarios eran una experiencia común del Estado en París para muchas personas. Era imprescindible acudir a sus edificios, el motivo: ingresos mínimos.

*b. Una sociología espontánea.* Para gestionar el encuentro con un ciudadano, los funcionarios de ventanilla escogían estratégicamente cuando apearse al procedimiento administrativo y cuando hacer pequeñas concesiones. Cada ciudadano recibía un trato diferente. Los funcionarios, como lo pone Dubois, usaban “dos cuerpos” con base a un ejercicio sociológico espontáneo.<sup>4</sup> El primero, el suyo, hecho *de* piel y hueso con experiencias personales y años trabajando en la CAF; otro, el segundo, hecho *con* su piel y sus huesos a partir de las facultades organizacionales (revisar el expediente, pedir documentos

<sup>1</sup> *La vie*, p. 193.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>3</sup> *loc. cit.*

<sup>4</sup> Véase E. Kantorowicz, *The king's two bodies*, Princeton: Princeton university press, 1957.



justificativos faltantes, informar sobre subvenciones posibles). A veces amable y atento, a veces impertérrito y frío, el funcionario decidía con base en la primera impresión que tenía del visitante, mientras aquél caminaba hacia la ventanilla desde la sala de espera, elegante o andrajoso, titubeante o contundente. La relación administrativa en la CAF comenzaba por la vista.

Audrey Becker<sup>1</sup>, por ejemplo, recibió en la ventanilla a una mujer joven. Mientras, Dubois tomaba notas, sentado junto a ella, fingiendo ser un practicante profesional.<sup>2</sup> La mujer explicó enojada que su patrón no quería darle una constancia de despido. Sin el documento, le denegarían el RMI (ingreso mínimo de reinserción).<sup>3</sup> Añadió: *“yo sé que voy a tener menos [un monto menor de RMI]. Si además llega tarde, voy a estar en un santo lío [era madre soltera]. Además, yo hago todo lo que puedo para encontrar trabajo, pero no quiero tampoco quedar desamparada”*. Becker respondió: *“no la defraudaremos”*. Tomó el teléfono. Con las oficinas centrales de la CAF al auricular, explicó el caso. Sutilmente sugirió que el expediente fuera procesado sin la constancia que hacía falta: *“sólo para que la dama se sienta segura”*. Para concluir, la funcionaria añadió: *“bueno, voy a escribir a su patrón [en nombre de la CAF] y voy a convencer al técnico de aceptar su expediente. [...] No se preocupe me ocuparé de todo mañana”*.<sup>4</sup> Otras funcionarias también preferían tratar así a sus objetos de gobierno. En otra ocasión, Frédérique Rouet<sup>5</sup> pasó media hora llenando un formulario de solicitud (tarea obligatoria del ciudadano demandante) para una mujer que se presentó, vestida casi en harapos.<sup>6</sup> Por su parte, Claude Ligeot<sup>1</sup> había llegado

<sup>1</sup> Soltera de cuarenta años, con una formación técnica de secretaria, trabajaba en la CAF desde sus 17 años. [todas los datos biográficos de los funcionarios de ventanilla provienen de *La vie*, pp. 195 – 197].

<sup>2</sup> *La vie*, pp. 20 – 26.

<sup>3</sup> Una vez que el beneficiario del ingreso mínimo de inserción (RMI) está contratado, el monto de la prestación reduce proporcionalmente al salario percibido. El ajuste se hace trimestralmente. La constancia de despido, en este caso, podría lograr que la mujer recibiera el 100% del RMI antes de la próxima revisión, en lugar de la proporción que recibía mientras trabajaba.

<sup>4</sup> *La vie*, p. 161.

<sup>5</sup> Bachiller soltera de 35 años y más de diez años de experiencia en ventanilla, desde sus 18 trabajaba para la CAF.

<sup>6</sup> *La vie*, pp. 27 – 29.

inclusive a la caridad, cuando conmovida por las complicaciones del beneficiario, escribió cheques al portador en un par de ocasiones, según lo lamentó en entrevista.<sup>2</sup>

En contraste, era también común que el funcionario de ventanilla escogiera las categorías administrativas para mirar a sus objetos de gobierno. Estas categorías servían, sin duda, a simplificar los detalles de cada caso y facilitar la tarea del funcionario. Sin embargo, los funcionarios *optaban* por usarlas. En Dombourg, Josiane Delpol<sup>3</sup> recibió a una mujer de unos 25 años, viuda desde hacía poco tiempo. Sin más, la mujer comenzó a lamentar su incapacidad de entender los formularios, dijo estar “nadando” en los papeles. Delpol miró la pantalla de su computadora. Tajante, dijo: “*la prestación de viudez no se puede acumular con la prestación de padre aislado, los criterios dicen...*”<sup>4</sup> De nuevo en Béville, Frédéric Galopin<sup>5</sup> acababa de atender a un hombre lleno de cicatrices, heridas y un chirlo en la mejilla. Este hombre explicó a Dubois por qué no recibía los depósitos de sus subsidios: “*visto que soy un vagabundo [tengo muchas dificultades para recibirlos]*”. Galopin reformuló para el etnógrafo: “*el problema no es que no tenga domicilio sino saber a dónde enviarle el correo*”. En otra ocasión, Christine Duval<sup>6</sup>, inamovible, escuchaba a una mujer de sesenta años visiblemente triste: “*Vengo porque tengo un problema. Mi nuera se fue y me ha dejado a sus dos hijos. No dejó ninguna dirección. Quisiera algún consejo porque estoy atorada*”. La dama rompió en llanto, recordó las peleas con su hijo, le preocupaba la escuela de los nietos. Duval respondió: “*cambio de Caja [le corresponden otras instalaciones], vaya a ver a la asistencia social, póngase en contacto con la Caja que administrará ahora la cuenta de la nuera*”.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Funcionaria de ventanilla desde hacía 18 años, quincuagenaria casada y con dos hijos, trabajaba para la CAF desde sus 19 años.

<sup>2</sup> *La vie*, p. 135.

<sup>3</sup> Bachiller de 40 años, con dos hijos, en la ventanilla de Dombourg, trabajaba para la CAF desde sus 18 años.

<sup>4</sup> *La vie*, p. 142.

<sup>5</sup> Funcionario con formación en contabilidad, padres en la función pública. Cincuenta años y casado. Ex sindicalista de la CGT, había trabajado para la CAF desde sus 19 años.

<sup>6</sup> Treinta y nueve años, casada y dos hijos. Desde el 75 estaba en la CAF, desde el 87 en la ventanilla.

<sup>7</sup> *La vie*, p. 142

Los funcionarios movilizaban prejuicios y estereotipos para adaptarse instantáneamente al público, sostiene Dubois. Era la forma de ejercer el puesto, una decisión inconsciente. Interrogados, no podían articular explícitamente “criterio” alguno usado para bascular hacia uno de sus dos cuerpos.<sup>1</sup> Sólo después de un esfuerzo reflexivo, los funcionarios podían argumentar que se trataba del “instinto”. Julien Arthaud<sup>2</sup> lo explicó como sigue: *“con un poco de antigüedad, uno puede situar enseguida la bonhomía. Yo, la bonhomía, luego de dos minutos la sitúo, eh...es el comportamiento, es...”*. Frédéric Galopin prefería fiarse de la vestimenta: *“uno ve a alguien que está en la miseria, a alguien que es rico, partiendo de la presentación. El hábito no hace al monje pero cuando alguien llega y es un guarro [pues se ve].”* Lionel Picard<sup>3</sup> afirmó: *“es el instinto. [...] no me he equivocado mucho hasta ahora! El tipo que llega y refunfuña [en el mostrador de bienvenida de Dombourg], yo me digo, ya éste...y luego si espera un poco, se le ve hervir, eh. [...] Los que van a estar enojados con nosotros eso se siente. Tengo buenas napias, es cierto que yo lo huelo”*. Christine Duval resumió: *“[...] eso se ve. Uno ve cuando llega alguien bien vestido, los niños, la manera en la que se paran, la manera en que habla a sus hijos, el lenguaje que usa, uno lo ve enseguida [...] es la costumbre del público”*.<sup>4</sup> Discernir los ciudadanos mereciendo, o no, su atención personal era un proceso mental imperceptible, parte de las prácticas cotidianas para ejercer el puesto de ventanilla en la CAF.

*c. Fallas del sistema.* No obstante, Dubois observó que la situación cambiaba cuando fallaba uno de los instrumentos más importantes para gobernar: el sistema informático. La CAF contaba con una base de datos compleja, que almacenaba una cantidad enorme de información sobre todos los beneficiarios. Para el funcionario, era una ventaja —es evidente—

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 105 y *passim*

<sup>2</sup> Funcionario en Dombourg, 55 años.

<sup>3</sup> Funcionario casado y con tres hijos en Béville, salido de la marina nacional, en la ventanilla desde 1994, tenía 42 años.

<sup>4</sup> *La vie*, p 105.

puesto que con los datos podía averiguar con facilidad si algún derechohabiente, por ejemplo, pretendía seguir recibiendo la subvención RMI por más tiempo del permitido. Le permitía detectar fraudes. Lo mismo que en el ICDS, la tarea de recabar y controlar información era esencial para la tarea de gobernar: eran inconcebibles la una sin la otra. Los errores del sistema informático de la CAF eran, sin embargo, muy comunes.<sup>1</sup>

Es difícil explicar por qué fallaba el sistema, era electrónico y solía imprimir y enviar documentos innecesariamente. Notificaba a un ciudadano que debía presentarse en ventanillas, sin que fuera el caso; la carta llegaba por correo ordinario y, escrita a partir de moldes prediseñados, resultaba indescifrable incluso para los funcionarios. En casos más complicados, el sistema suspendía sin explicación los depósitos de las subvenciones a ciudadanos al día con su documentación. Raramente, enviaba cartas contradictorias: el ciudadano recibía una misiva desconcertante anunciando, con un lenguaje técnico que la hacía ilegible, que los montos de sus prestaciones simplemente no habían cambiado. Era tolerable para muchos porque simplemente era incomprensible. De hecho, una explicación simple como “es la computadora”, o más o menos abstracta como “es un procedimiento interno” podía calmar a varios usuarios.<sup>2</sup> Pero había límites.

Cuando el sistema informático fallaba, el ciudadano podía, con un poco de astucia para aprovechar el error de la CAF, obligar al funcionario a escoger entre uno de sus dos cuerpos; el funcionario perdía así el control absoluto del encuentro. En un caso embarazoso, Lionel Picard recibió en la ventanilla de Dombourg a un matrimonio molesto.<sup>3</sup> El sistema había enviado automáticamente varios correos exigiendo a la pareja los documentos comprobatorios de la situación de potestad de uno de sus hijos. Los padres habían enviado al

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 148

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 149.

menos cuatro veces el certificado de defunción: el joven había muerto en un accidente automovilístico. La madre, frente a Picard, no tuvo más palabras: “[¿] su situación [?], está en el cementerio. Si quiere ver, lo voy a llevar.” Picard se disculpó emotivamente en nombre de la CAF: se replegó, sin remedio, al plano personal.<sup>1</sup> De cualquier modo, es evidente que el funcionario de ventanilla, como las *anganwadi* del ICDS, tenía un papel central en la ejecución de esta política pública de reinserción social.<sup>2</sup>

*d. Ingresos mínimos y la definición del puesto.* La posibilidad de definir con autonomía la forma de poner en práctica el puesto, de efectuarlo, era precisamente la parte del trabajo que los funcionarios valoraban. En el papel, el objetivo de la CAF era proveer el ingreso mínimo necesario para que alguien se incorporara a la vida productiva. La CAF estaba para “hacer la vida más fácil”.<sup>3</sup> Pero los pasos concretos para cumplir con esta misión no estaban definidos claramente. El puesto de ventanilla no figuraba en las listas de la *Caisse National d’Allocations Familiales* (CNAF) definiendo las responsabilidades de cada empleo.<sup>4</sup> Los directores de Béville o Dombourg tampoco encuadraban su trabajo, más allá de lineamientos generales como la “buena presentación del funcionario”. Quizá motivados por esta independencia (y por el mejor salario comparativo), todos los funcionarios consideraban que la ventanilla representaba un “regreso a la verdadera misión de la institución”.<sup>5</sup> “*Cuando uno está en los burós, uno tiene sus papeles, bueno, la miseria, eso se transpira eh. Pero, ¿qué hace uno? Uno se apura, y uno tendría una cantidad de cosas que decir a las personas. Eso no me gustaba. Uno no podía hacer nada. [...] Yo estaba y sigo estando convencido de que uno llega a hacer mejor trabajo cuando uno está frente a las*

<sup>1</sup> *loc. cit.*

<sup>2</sup> Véase M. Lipsky, “Street-level bureaucrats as policy makers”, *Street-level bureaucracy*, Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980. pp. 13 – 26.

<sup>3</sup> *La vie*, pp. 82 – 90.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 95.

*personas*”.<sup>1</sup> Como lo hemos visto con las anganwadi del ICDS, es característico de este tipo de puestos crear el objetivo organizacional, concretándolo con prácticas específicas.<sup>2</sup>

Así, en Béville y Dombourg, los funcionarios definían su tarea de dos modos: el cuantitativo y el cualitativo, de acuerdo con Dubois. En el fondo, estos modos representaban dos opiniones sobre lo que debía hacer un “*buen* funcionario de ventanilla”. En entrevista, Sophie Delvaux, agobiada por la multitud diaria en la CAF, admitió que le era muy difícil permitirse ir detalle por detalle con un expediente. Dijo que no era parte de su trabajo escuchar la tristeza, si el problema con las subvenciones estaba solucionado.<sup>3</sup> Los funcionarios cualitativos pensaban que esto no podía ser una “verdadera recepción”. Pese a la presión constante, pues el público había aumentado, algunos funcionarios como Claudine Truchot intentaban satisfacer al ciudadano, no sólo atenderlo: “*uno se creería en la fábrica. [...] Habría que darse los medios para recibir correctamente a la gente. Porque yo también, inconscientemente, me digo: «ob la la, al lado ella ya pasó a tres y yo no he pasado más que a uno, tengo que apurarme». No deberíamos decir eso*”.<sup>4</sup> Descalificada por varios colegas como “lenta” o “insegura”, una funcionaria itinerante en Béville<sup>5</sup>, Carole Fleury reivindicó la calidad por encima del número: “*yo parto del principio de que la persona se desplazó para venir a vernos, entonces el expediente tiene que verse completo. Para que en los días que siguen, no estemos obligados a escribirles con una pregunta. Tengo que hacer mi trabajo y mirar todo*”.<sup>6</sup>

Recurriendo, como lo decían, a su “buen ojo” –esto es, haciendo una sociología espontánea del público– y definiendo un modelo del “bueno funcionario de ventanilla”, los

<sup>1</sup> Agnes Coubertin [quincuagenaria, responsable de Dombourg]; *Ibid.*, p. 96.

<sup>2</sup> Lipsky, *op. cit.*, *passim*.

<sup>3</sup> *La vie.*, p. 88

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>5</sup> Como hemos señalado, Béville y Dombourg son “sedes” de la CAF. Además, cada una tiene adscritas un número de oficinas descentralizadas. Los funcionarios “itinerantes” trabajaban por periodos temporales entre la sede principal y algún puesto de atención secundario.

<sup>6</sup> *La vie.*, p. 89.

funcionarios le daban consistencia al *Estado* en París: sus prácticas mostraban lo que significaba, concretamente, “hacer la vida más fácil” a un ciudadano. Era inevitable, las prácticas eran consecuencia del despliegue: así *ocurría* el *Estado* en este espacio social específico. Los funcionarios estaban conscientes de ello. Previo a transferirlos a la ventanilla, la CAF ofrecía un entrenamiento breve, que los funcionarios subestimaban: a fin de cuentas, todos llegaban al puesto a “aprender lo que no se enseña”.<sup>1</sup> La “teoría” impartida en las capacitaciones sólo confirmaba lo que aprendían todos los días, haciéndolo –dijeron.<sup>2</sup>

*e. El papel social de un funcionario.* Como sucedió con el ICDS en Mandí, el significado de las ventanillas de la CAF se modificó como consecuencia de las prácticas detonadas para implementar la política pública. El ICDS pretendía focalizar la nutrición de segmentos específicos de población para disuadir los embarazos; la CAF, como el funcionario Lionel Picard lo resumió, estaba trabajando para: “*darle sus derechos [a los ciudadanos]. Para mí no hay máximo ni mínimo. Es darle sus derechos*”.<sup>3</sup> Sin embargo, así como el ICDS acabó siendo una oportunidad para las *anganwadi* de buscar el reconocimiento profesional, las ventanillas de la CAF devinieron un canal por el que los funcionarios podían expresar una cierta sensibilidad. Los funcionarios de la CAF podían ser para el público –comportarse como– banqueros, confesores, asistentes sociales y hasta inquisidores y consejeros morales, según los prejuicios activados en la sociología espontánea y su inclinación a la atención cualitativa o cuantitativa. Sintetizando un poco, Dubois encontró que el funcionario expresaba altruismo o sospecha. Como las *anganwadi*, los funcionarios de la CAF daban a su trabajo un significado propio.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 96 - 99

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 103.

Muchos consideraban que la CAF los necesitaba para detectar “falsos pobres” y fraudes.<sup>1</sup> Tomaban por “falso pobre” a los estudiantes con la subvención de alojamiento<sup>2</sup> y por “pobres malos” a aquellos beneficiarios que, a su juicio, no hacían nada por salir de sus condiciones.<sup>3</sup> La práctica en este caso favorecía a la organización, *coincidía* con lo esperado, aunque, paradójicamente, desataba mayor severidad sobre los pobres, puesto que el ingreso mínimo de inserción y el subsidio al padre aislado eran las subvenciones más susceptibles de fraude.<sup>4</sup> En algunos encuentros, la amabilidad del funcionario respondía a esta forma de imaginarse a sí mismos.

Sospechando de cada intercambio, el funcionario Lionel Picard se imaginaba como un detective<sup>5</sup>: *“en el límite la amabilidad hace que la gente pierda la desconfianza de nosotros, y luego se venden. Un elemento anodino puede descubrir los fraudes. Es así seguido. Hablamos de la lluvia, del tiempo, y me dice: « Ah, haremos el jardín con mi mujer », y es así que supimos que vivían juntos [y no como padres aislados] [...] Una vez, un tipo me dice: « Oh la la, hay mucha gente, ¡voy a llegar tarde! Me va a regañar mi mujer porque en la casa se come a la bora ». El tipo no nos había dicho jamás que vivía maritalmente”*.<sup>6</sup> Había algunos funcionarios, sin embargo, que concebían su papel de otra manera, como Cecile Peugeot: *“yo mi motivación, es ayudar a la gente, apoyarlos, ayudarlos en sus empresas. Los controles eso no es mi cosa [...]”*.<sup>7</sup> Otros, como Carole Fleury, ni siquiera pensaban que la vigilancia fuera parte de su trabajo: *“cuando recibo a alguien, nunca me digo “cuidado, él te puede contar cualquier cosa, defraudar. No pienso mucho en eso. Es difícil descubrir un fraude. Eso no entra mucho en...bueno, es cierto que si damos una subvención de padre aislado, y ella viene con un señor, uno dice*

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 118, 124

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 120

<sup>5</sup> *loc. cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 103.



«fíjate », y uno intenta preguntar para saber quién es. [...] No, los fraudes, yo no pienso mucho en eso. [...] Pero de todos modos pedimos muchos documentos justificativos. ¡Vaya que pedimos papeles a la gente! Entonces eso limita el fraude [...]”<sup>1</sup>

El altruismo del funcionario de ventanilla se manifestaba cuando éste sentía alguna semejanza al ciudadano<sup>2</sup>, en términos de edad, sexo, posición social o situación. Así, Sophie Delvaux sentía la angustia de poder “caer” algún día y la conmovían más las situaciones de “descenso” que de pobres inveterados. Por su parte, Frederique Rouet –como muchos– no podía evitar la frialdad con los hombres que dejaban a su esposa y una solidaridad visible con las mujeres abandonas. Como Agnes Coubertin y Josiane Delpol, quienes preferían dedicar mucho tiempo a explorar todas las subvenciones posibles para una recién divorciada o incluso adelantarse al juicio de divorcio para garantizar que éstas se depositaran en la cuenta bancaria de la mujer y no la del marido. En cuanto a Christine Duval: un caso con niños le arrancaba las lágrimas.<sup>3</sup>

Podemos concluir que el ciudadano tendría una experiencia muy particular de la ventanilla. Los funcionarios de la CAF añadían a los instrumentos de trabajo su personalidad, conjugaban el resultado con sus prejuicios y acababan por crear una ventanilla exclusivamente pensada, improvisada, para el ciudadano que se sentara frente a ellos en un día determinado, en una hora específica.<sup>4</sup> Todo esto ocurría por medio del puesto, no en contra de éste.<sup>5</sup> Los funcionarios decían “hay que adaptarse a la clientela”: la ventanilla (el diseño organizacional) ofrecía la posibilidad de hacerlo. Permitía que el funcionario diera a su trabajo un significado propio. Del mismo modo, en México, el diseño organizacional de un

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>2</sup> Cuando sentían alguna diferencia, en cambio, los funcionarios pasaban de la actitud policiaca a las críticas morales: “no debería cambiar de pareja sexual tan seguido”; “un hijo se debe tener por ganas, no para comprar una lavadora”. [*Ibid.*, p. 77]

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 122

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 70, 131 [severidad]; 159 – 163 [ilegalismos]; 121 [compasión].

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 101.

ejido permitía a los campesinos una serie de prácticas que, aunque no coincidían con la legislación, ponían en escena al *Estado*. Veámoslo.

### 3. EL EJIDO LA CANOA: LOS CAMPESINOS EMPRESARIALES VISTOS POR NUIJTEN

*a. Tiempos de reforma agraria.* Coexistiendo con el gobierno local, el ejido era una asamblea para administrar la tierra expropiada durante la reforma agraria<sup>1</sup>, cediendo individualmente los “derechos de uso” a los campesinos miembros.<sup>2</sup> Todavía en 1995, pese a algunas derogaciones, la tierra cultivable en México estaba dividida en 28,000 ejidos.<sup>3</sup> Un cuerpo colegiado formado por todos los ejidatarios, la asamblea ejidal, representaba jurídicamente al ejido. Estaba presidida por un comité ejecutivo; correspondía al pleno deliberar y establecer el reglamento para administrar las parcelas y las tierras de uso común. De ahí que la asamblea fuera jerárquicamente la primera autoridad en el ejido. En cuanto al comité —integrado por el comisario ejidal, el secretario y el tesorero— a su cargo quedaba cumplir con las resoluciones de la asamblea, sin ningún salario fijo.

En 1938, la SRA estableció el ejido “La Canoa”, en Autlán, Jalisco, que era un valle donde, para 1995, había 22,300 hectáreas repartidas entre 37 ejidos y 441 propietarios privados.<sup>4</sup> Las familias García y Romero, prósperas por controlar el mercado de maíz, lideraron las exigencias de los campesinos en 1923 y 1932, años en que fueron rechazadas dos solicitudes para crear el ejido.<sup>5</sup> La tierra fue inmediatamente insuficiente para las 71 familias que lo conformaban. Los campesinos solicitaron una expansión y la SRA otorgó 1,843 hectáreas adicionales en 1942. Sólo recibieron una parte de la dotación. Empero, en 1960 todas las familias del ejido tenían al menos una parcela. Ni los García ni los Romero

<sup>1</sup> Como es sabido, la reforma comenzó en 1915 con la Ley Agraria y se prolongó durante el siglo con el artículo 27 de la constitución del 17.

<sup>2</sup> Nuijten, *Power, community*, pp. 49 – 51.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 33 – 34.

<sup>4</sup> *loc. cit.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 26 – 32.

habían concentrado la tierra.<sup>1</sup> La estricta legislación agraria, que prohibía la venta, arrendamiento y abandono de la parcela, hacía sencillo quitar la tierra a los infractores, especialmente a los emigrantes hacia EEUU de la década del 50. Cuando en 1995 Monique Nuijten, antropóloga interesada en los conflictos agrarios, llegó al valle, el panorama era distinto.

La tierra escaseaba pero se había vuelto imprescindible debido al prestigio que significaba para el poseedor. Además de permitirle participar en la asamblea ejidal, y acreditarle para subsidios, la tierra era un bien improductivo valorado porque simbolizaba apego a un modo de vida “campesino”.<sup>2</sup> Nuijten calculó que, con los años, el área promedio de las parcelas había disminuido, lo que indicaría una subdivisión constante de los lotes. Como resultado, desde fines de los 60, menos y menos campesinos eran propietarios, incluidos algunos descendientes de los García y los Romero. En 1995, 138 de los 196 hogares no tenían parcela.<sup>3</sup> La tierra circulaba con dificultad, sólo quedaba esperar para heredarla. O bien, conocer las normas rigiendo el manejo de este objeto de gobierno –aunque inanimado, lo mismo indócil que una *anganwadi* o un funcionario de la CAF. De ahí la importancia del ejido, que lo hacía una experiencia común del *Estado* en México.

*b. Gobernar la tierra.* Más que una relación entre una persona y una cosa expuesta en un título personal de propiedad, la posesión de la tierra era en La Canoa una relación entre personas, en ocasiones, simbolizada en un papel.<sup>4</sup> Esto significa que el requisito fundamental para hacer alguna transacción con una parcela era el reconocimiento del resto de los ejidatarios. La

<sup>1</sup> Tampoco existían facciones políticas estables: todas las relaciones con los partidos, hasta 1995, eran fundamentalmente pragmáticas [Nuijten, “Factionalism and family after the agrarian revolution”, *Power, community*, pp. 26 – 47].

<sup>2</sup> De hecho algunos campesinos sin parcela tienen mayores ingresos que los ejidatarios debido a las remesas del trabajo migrante. Las remesas, argumentan algunos, financian ese estilo de vida “campesino”. [*Power, community*, p. 36].

<sup>3</sup> *Ibidem.*, p. 35.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 161.

SRA expedía ocasionalmente títulos personales que otorgaban los “derechos de uso” a un ejidatario, prohibiendo además cualquier operación con la tierra otra que el cultivo. Pero en La Canoa, no existía ni un mapa de la dotación total del ejido, ni, por tanto, un registro de estas parcelas individuales. El título no estaba vinculado con una porción de tierra visible, en metros cuadrados. Poseer un lote, y hacer con él lo que el campesino considerara necesario, dependía de la capacidad personal para movilizar las relaciones sociales necesarias para ratificar la operación.<sup>1</sup>

Las tácticas para vender la tierra eran conocidas por todos, incluidos los funcionarios de la SRA comisionados para investigar el usufructo parcelario (IUP).<sup>2</sup> Para vender, se podía “ceder voluntariamente los derechos de uso” o poner al comprador como el “heredero” preferido por el vendedor.<sup>3</sup> Se informaba luego al comisario ejidal, quien lo presentaba a la asamblea por escrito. Firmada la declaración por todos, la venta concluía. El funcionario IUP entonces registraba esta cesión en su lista, sin medidas ni ubicación de la parcela (no existían), sólo ajustando nombres y metros cuadrados según las especificaciones de los ejidatarios. Vendedor y comprador, de acuerdo a la ley, debían perder todo derecho sobre la tierra. Por eso agradecían al funcionario la transacción con un poco de dinero o una comida. Ahora bien, en la Canoa, de acuerdo a la norma social, la tierra vendida no podía regresar al antiguo propietario. Como podemos verlo en una de las anécdotas que Nuijten recolectó durante su estancia en el ejido.<sup>4</sup>

Mario Sánchez y su esposa, Ángela, decidieron vender todas sus parcelas en 1962 a Gustavo Romero. El rumor decía que el hermano de Mario había matado a uno de los hijos de Juan García por una disputa de tierras. Por ello la decisión; vender la tierra era, en el

<sup>1</sup> Nuijten, “Politics and local organization”, pp. 48 – 69.

<sup>2</sup> Las anécdotas que siguen están en *Ibid.*, p. 73.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 73, 77 y 78.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 84 – 88.

fondo, mal visto. En esos años, aunque el comprador, Gustavo, era comisario ejidal, la venta pasó sin novedad. Mario sencillamente presentó a la asamblea el documento cediendo “voluntariamente” los derechos de uso. Para Gustavo, el hecho de poseer dos parcelas podía ser problemático en caso de alguna investigación de usufructo, por lo que pensó en registrar esta nueva propiedad bajo el nombre de su hijo, Raúl. Mario accedió y registró a Raúl, el hijo de Gustavo, como su heredero. La asamblea firmó el documento. Después de unos días, la SRA en la Ciudad de México recibió toda la papelería y Mario migró a la costa de Jalisco.

Unos años después, Ángela, la esposa de Mario, regresó a La Canoa y trató de recuperar la tierra. Pero Gustavo, el comprador, fue bastante claro: los tratos hechos no podían deshacerse. Ángela trató de presionarlo acudiendo a las oficinas de la SRA en la Ciudad de México. Pronto vendría una investigación de usufructo parcelario, en el 74, y Ángela pretendía aprovecharla para recuperar la tierra. Cuando Mauricio, el funcionario que estaría encargado de la IUP, llegó al ejido, tenía registrado a Gustavo como invasor ilegal. El comisario ejidal, Rubén, advirtió a Gustavo. Ambos platicaron con Mauricio antes de la asamblea ejidal que precedería a la IUP. Lo invitaron a cenar y expusieron los problemas que Ángela estaba causando. Durante la asamblea, cuando vino a colación el tema, Mauricio indicó a Ángela que la venta estaba en orden y que era preferible que dejara el asunto en paz. Nadie en la asamblea estuvo en desacuerdo.

En el ejemplo, todos conocían las reglas implícitas de transferencia de la tierra. Esto no significaba que la legislación no importara, puesto que la firma del pleno de la asamblea ejidal era imprescindible. La tierra, los campesinos y los funcionarios sencillamente no se comportaban como lo prescribía la ley. Como tampoco lo hacían los funcionarios en Dombourg y Béville o las “voluntarias” en Mandi. El comprador movilizó al investigador de usufructo, un instrumento de inspección de la SRA, como un recurso para resistir a una

vendedora arrepentida. Desplegar un ejido requería de ese instrumento, y éste permitía que ocurrieran cosas no planeadas con el objeto de gobierno, la tierra. Como en la CAF y el ICDS, hubo más consecuencias inesperadas.

*c. Inspecciones a la medida.* Correspondía al comisario ejidal y los inspectores de usufructo parcelario vigilar que la ley se cumpliera en el ejido pero ninguno de estos dos instrumentos podía violar las normas sociales suscitadas en La Canoa por el despliegue de esta política de desarrollo agrícola. Nuijten registró el testimonio de un inspector: *“nosotros nos damos cuenta cuando hay ventas ilegales de parcelas en las juntas de la IUP. O la gente viene a hablarnos antes de la junta. Los ayudamos transfiriendo los derechos de uso de manera sencilla, sin hacer preguntas. En cambio, recibimos dinero de su parte”*.<sup>1</sup> En realidad, el inspector no podía hacer mucho si la asamblea había firmado el certificado de cesión de derechos. Lo mismo pasaba con los recibos del pago de impuestos. Estos documentos se convertían en una “prueba de residencia” que no se podía refutar, como muestra Nuijten con la anécdota siguiente.<sup>2</sup>

En entrevista, Pedro relató todos los problemas enfrentados cuando el comisario ejidal le avisó que una IUP estaba programada para los siguientes meses. Desde hacía 5 años, Pedro vivía en los Estados Unidos y visitaba regularmente su parcela, asegurándose de pagar a tiempo el impuesto. Vino a La Canoa antes de la IUP para platicar con el oficial encargado de la investigación antes de que la hiciera. El oficial dijo conocer su caso, sabía que estaba viviendo fuera del ejido, abandono de tierras. El funcionario se mostró comprensivo y ofreció pasar por alto la irregularidad si Pedro le entregaba 10,000 pesos.<sup>3</sup> El ejidatario se negó y no hubo consecuencias. En otra IUP, otro oficial argumentó y exigió lo mismo: *“usted no vive aquí”*, dijo el funcionario. Pedro fue tajante: *“No, pero eso no se puede evitar. Sigo siendo*

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>2</sup> La siguiente estampa está tomada de Nuijten, *Power, community*, pp. 74 – 78.

<sup>3</sup> Las cantidades están ajustadas a nuevos pesos.

*mexicano y nunca me he nacionalizado en EEUU*". La discusión se prolongó pero Pedro concluyó: *"yo he sido ejidatario por más de 50 años. Siempre he pagado mis impuestos. Si usted cree que puede quitarme la tierra, inténtelo. Pero en ese caso voy a poner una queja oficial sobre lo que está haciendo aquí"*. Finalmente, le explicó a Nuijten: *"yo ya me había retirado de mi trabajo en EEUU. [...] Sé que no podían hacer nada contra mí. Tengo mi certificado ejidal"*. Pedro se quedó con la tierra.

La fuerza del comisario ejidal, ese otro instrumento de vigilancia, dependía de las redes sociales del ocupante.<sup>1</sup> El puesto conllevaba una dificultad que la ley no preveía. En La Canoa, las posiciones oficiales eran muy mal vistas y pocos ejidatarios aceptaban con gusto ocupar el cargo de comisario. Esto porque —explicó Rubén Romero, antiguo comisario, a Nuijten— si proponía construir una calle, tendría problemas con los que no quieren obras cerca de su casa. Si proponía que se prohibiera el paso de reses para conservarla mejor, se enfrentaría a los ganaderos. *"Es bueno el que no hace nada"*, insistió Romero. Con el inconveniente de que los ejidatarios también criticaban al que permanecía pasivo en el cargo. Al que trabajaba, los ejidatarios reprochaban gastar en hoteles y viajes a la ciudad de México; al que no, haberse vendido a los "caciques". Entonces, los ejidatarios sólo tomaban el puesto si tenían buenas relaciones con los demás, de modo que pudieran impulsar sus proyectos.<sup>2</sup>

Las hojas foliadas para registrar el peso de los niños, el sistema informático de la CAF, los inspectores de la SRA y el comisario ejidal: cualquiera de estos instrumentos de inspección caía, se insertaba, en un espacio social con normas y lógicas propias. Se engarzaban con la realidad, produciendo —decía Geertz— estatalidad "realmente existente". Las anécdotas de los ejidatarios vistas arriba muestran cómo había ocurrido este entrelazamiento de normas sociales y prerrogativas oficiales hasta 1995, cuando Nuijten llegó al ejido. Las cosas no

<sup>1</sup> Nuijten, *Power, community*, pp. 62 y 63.

<sup>2</sup> *loc. cit.*

cambiaron mucho, empero, cuando en 92 la reforma a la ley fijó nuevos objetivos para este despliegue del *Estado*.

*d. Ejidatarios apáticos.* Los objetivos de la Procuraduría Agraria (PA) y las reformas del 92 – hacer de los ejidatarios empresarios dinámicos– eran de hecho una descripción adecuada de La Canoa, según lo argumenta Nuijten. La derogación más importante permitía a los campesinos vender su parcela. Lo que significa que sólo legalizaba las prácticas comunes de transferencia de la tierra que hemos visto arriba. También buscaba que los campesinos crearan sociedades comerciales, invirtieran y diversificaran sus ingresos. Muchos, de hecho, mezclaban estancias de trabajo en los EEUU con los pocos ingresos de la producción agrícola. Ya eran inversionistas diversificados. No obstante, el primer problema que enfrentaron los jóvenes y entusiastas funcionarios de la PA en el ejido fue, según sus palabras, “la apatía de los campesinos”.<sup>1</sup>

El ejido la Canoa no había recibido las hectáreas extras concedidas desde 1942 y ese era el principal problema que plantearon a los funcionarios de la PA cuando llegaron a presentar la reforma a la ley agraria. En la junta convocada, los ejidatarios eran visiblemente escépticos.<sup>2</sup> Según Nuijten<sup>3</sup>, el expositor afirmó que se acabaría toda la corrupción de la SRA y se resolverían todos los problemas agrarios. Los asistentes examinaron la afirmación usando como ejemplo su propia disputa. El funcionario dijo que todo se resolvería y recibirían la dotación entera. Sólo un ejidatario, Higinio Nuñez, aprobó la respuesta, invitando a todos a apoyar las reformas. No hubo más intervenciones, salvo unas cuantas quejas por la corrupción de la SRA. El oficial las ignoró directamente y sólo respondió diciendo que no habría más “caciques” y habría certificados de propiedad para todos. De acuerdo con

<sup>1</sup> Nuijten, *Power, community*, pp. 168 – 172.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>3</sup> Nuijten relata esta anécdota en *Ibid.*, pp. 162 – 163.



Nuijten, después de promesas tan grandilocuentes y años de sobornar a los inspectores de usufructo parcelario, la actitud más razonable era “esperar y ver qué pasaba”. Los ejidatarios la adoptaron.

Los funcionarios de la PA contrastaron esta apatía con el espíritu empresarial de los campesinos que se reveló con el tiempo.<sup>1</sup> Antonio era un asistente en las oficinas de la PA. No tenía educación superior, a diferencia de los ingenieros, biólogos y abogados que dirigían esa oficina. Era ejidatario y agricultor. Conocía las reglas informales para vender la tierra. Un día, Ramón Romero, otro ejidatario, platicaba con él en las oficinas de la PA y le dijo que con la reforma muchos habían empezado a vender la tierra. Antonio respondió: *“la ley no permite eso. Primero se tiene que medir la tierra: entonces cuando se expidan los certificados, los ejidatarios podrán vender la tierra”*. Ramón explicó: *“usted dice eso porque es lo que está escrito, pero la realidad es diferente. Siempre sabemos encontrar modos para que las cosas se hagan. Esta gente tiene sus papeles, fue al notario y completó la venta”*. Incluso si la venta podía anularse (como lo prevenía la ley, como lo sabía Ramón y como lo señaló Antonio), el ejidatario continuó: *“No está registrada como una venta: dijeron que cedían los derechos voluntariamente al nuevo comprador”*. Antonio reconoció que la operación era muy astuta. Nuijten reconstruye así lo que siguió:

— A: *Pero cree que está bien que la gente manipule las reglas.*

— R: *Tal vez no. David en la SRA [funcionario de Atlán] ha doblado mucho las reglas. Esa oficina es terrible, es un nido de víboras*

— A: *¿Por qué regresa con esta gente cuando sabe que son corruptos y sabe que nosotros damos el servicio gratuito?*

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 169

— R: *¿Por qué cree usted? Porque David conoce la ley tan bien y sabe como pasar a un lado, mientras que usted sólo me dice que no puedo vender la tierra*<sup>1</sup>

Los campesinos habían aprendido a trabajar en equipo, se habían independizado de los notables locales y eran creativos y emprendedores. Los objetivos de un despliegue del *Estado*, en ocasiones, quedan cumplidos a pesar del despliegue mismo, a pesar de quienes están ahí para cumplirlos.<sup>2</sup> No siempre. Pero la mayor parte del tiempo, el satisfacerlos conlleva trastocarlos. Los funcionarios de la CAF cumplían el objetivo definiendo el puesto, dándole un toque personal. Las “voluntarias” en Mandi lo hacían persuadiendo a los pobladores, improvisando argumentos para establecer un vínculo lógico —que no veían— entre el objetivo del ICDS y sus numerosos registros.

*e. Los nuevos funcionarios.* A diferencia de los casos anteriores, en La Canoa la reforma no cambio muchas cosas, fue un despliegue del *Estado* que no modificó el espacio social. Pretendía pero las dinámicas sociales siguieron su curso. La Procuraduría Agraria intentaba crear una identidad completamente nueva para los burócratas agrarios.<sup>3</sup> Los nuevos funcionarios eran entusiastas y hablaban del progreso venidero, se definían en contraste con los antiguos burócratas “corruptos” de la SRA. De acuerdo con las entrevistas de Nuijten, José Luis era un hombre de unos 25 años que tomó el curso de inducción mientras todavía trabajaba para un hospital. Aceptó con gusto la jefatura de la oficina en Autlán. Lo explicó así: *“lo que intento hacer con este trabajo es traer el progreso al México rural, para que los campesinos ya no sean engañados. Si puedo hacer una contribución, ya está. Si uno de los 244 ejidos bajo mi responsabilidad*

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>2</sup> Ferguson hace el mismo argumento para el caso de los programas de desarrollo rural de fines de la década del 90 en Lesotho [*The antipolitics machine* [op. cit.], pp. 249 en adelante].

<sup>3</sup> Nuijten, *Power, community*, pp. 164 y 165.

*avanza por mi involucramiento. Estaré satisfecho*".<sup>1</sup> Federico, un profesionista joven, recién llegado al valle, dijo a Nuijten: *"los ejidatarios a veces están sorprendidos de ver lo jóvenes que somos. Es una imagen diferente. Algunas veces creen que trabajamos de la misma manera que la gente de antes. Nos preparan comidas y nos ofrecen dinero. O nos traen quesos a la oficina. No podemos aceptar estas cosas, pero tenemos que rechazarlas con tacto...esto causa problemas con la SRA...ellos quieren tomar dinero por lo que sea"*.<sup>2</sup> Para estos funcionarios, los campesinos eran gente sencilla y amable; viviendo en una pobreza provocada por la rapacidad de los caciques y la venalidad de los burócratas de la SRA.<sup>3</sup>

Sin embargo, de acuerdo con Nuijten los funcionarios de la PA abandonaron poco después esta actitud. Quizá porque cambió la directiva de la PA y muchos de los antiguos funcionarios de la SRA ocuparon los puestos. Pero también porque los funcionarios encontraron que los ejidatarios no confiaban en ellos. Había disputas que no podían resolver, generalmente las más antiguas y complejas, en las que había más actores que "víctimas" y "caciques". Además, la carga de trabajo acabó por transformar a José Luis y sus cuadros en apurados burócratas, desvelados y agobiados por cumplir con las metas del periodo. A la larga, funcionarios de la PA y burócratas de la SRA no eran tan diferentes. En realidad, los "corruptos" burócratas de la SRA entendían de manera similar el papel de un funcionario agrario: *"Todavía hay mucha desigualdad en México y muy mal gobierno. Sólo estaré contento cuando los pobres en México, incluyendo los campesinos, tengan una vida digna. Las historias de que todo está cambiando y que la gente está teniendo una vida mejor son tonterías. Una vez empecé un libro sobre mis experiencias, pero uno no gana nada con libros"*.<sup>4</sup> Empezaron a parecerse en otros aspectos.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 167, 174.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 170.

Los nuevos funcionarios incluso comenzaron a modificar sus explicaciones de la pobreza. Dejaron de tocar, hasta en la charla anodina, los conflictos complicados. Hablando con Nuijten, el nuevo director, Guillermo, aseguró: “*incluso recibí órdenes de arriba para evitar el conflicto con la SRA [puesto que] al final, somos una misma organización*”. Los funcionarios volvían a explicar que el problema con los campesinos era que no se organizaban, ni seguían la ley. Los campesinos dejaron de ser “víctimas”. Mientras éstos no diversificaran su producción, los ingresos no crecerían. Los más severos veían en esta actitud desidia y afinidad por la precariedad.<sup>1</sup>

Al final, retomaron las prácticas de los burócratas de la SRA, sin quererlo. En el edificio de la PA en Autlán, cuyo pasillo de entrada estaba lleno de las fotografías de las asambleas ejidales que José Luis tomó en sus primeros meses, los campesinos debían de nueva cuenta esperar horas para que un funcionario pudiera recibirlos. En muchas ocasiones se quedaron esperando visitas de los agrimensores encargados de medir las parcelas. Visto esto, la desconfianza de los campesinos era más o menos entendible. Los ejidatarios pronto se dieron cuenta que la mejor manera de actuar era “esperar y ver qué pasaba”.

\*\*\*

Las prácticas cotidianas son adecuación e inventiva. Emergen algunas regularidades: las anganwadi desafían a los superiores, los funcionarios de la CAF emplean selectivamente las facultades del puesto, los campesinos venden ilegalmente la tierra. Cada actor astutamente aprende cómo hacer mejor cada una de estas cosas. Aprende a usar las posibilidades que crea un despliegue del *Estado*. Estas posibilidades no son accesorias, ni accidentales. Son inesperadas pero esenciales. La práctica cotidiana no es una parte residual del Estado, es el *Estado* realmente existente.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 176.

## IV

### IMÁGENES VULGARES:

#### ALGUNAS VARIACIONES Y EFECTOS DE LA *IDEA-ESTADO*

Son corruptos y venales, ineficientes e interesados. Los funcionarios públicos sólo entorpecen la labor del *Estado*. Esta forma de imaginar a todos los funcionarios públicos, de suponer su naturaleza, permite a los ciudadanos *entender*, inclusive antes de llegar a la ventanilla, como deberán comportarse, como controlar la situación. Se trata de la *idea-Estado*. Ésta permite a los ciudadanos experimentar cada intercambio como si fuera otro encuentro con un mismo ente. Dota de coherencia y continuidad espaciotemporal al *Estado*. Abajo están descritas las formas de imaginar al *Estado* en nuestros tres escenarios. Están expuestas similitudes y peculiaridades. Este capítulo completa las pinceladas del anterior y ensaya una explicación para ellas.

#### 1. EL DESCENSO DEL *ESTADO* EN MANDI

A principios de los 90, el trabajo cotidiano de un funcionario público en Mandi enfrentaba varias resistencias, derivadas de que casi cualquier ciudadano –y casi cualquier oficial– imaginaba que el “Estado” era una pirámide cuyos niveles intermedios estaban plagados de corrupción, obstaculizando así que el ápex cumpliera con la intención bondadosa de cuidar a la base. Vimos en el capítulo anterior, de un lado, la renuencia de los trabajadores anganwadi a cumplir al pie de la letra las reglas y los horarios del ICDS. De otro, la desconfianza con que los pobladores trataban a estos semi-funcionarios públicos o “voluntarios comunitarios”. Aunque el objetivo del programa era asequible y aceptable para todos –combatir la pobreza

modulando, con nutrición y educación, la tasa de crecimiento poblacional—, ni los anganwadi, ni la coordinadora, ni los pobladores, percibían claramente el propósito de recolectar tantos números. La coordinadora, Agarwal, pensaba en cambio que servirían en algún momento dado como prueba de que el ICDS no era corrupto.<sup>1</sup> Esta actitud es una pista de la forma que tenía la *idea-Estado* en aquel distrito de Uttar Pradesh.

a. *La materialización de una metáfora.* La metáfora de verticalidad inclusiva era un recurso retórico común para reflexionar sobre los burócratas en Mandi.<sup>2</sup> Según Ferguson y Gupta, se trata de un tropo usual, describiendo una imagen mental en donde el primer escalón es el individuo, ascendiendo le sigue la familia, y arriba los oficiales. En el vértice está el “Estado”. Quizá apareciendo como un actor o un centro abstracto de control, pero seguramente concebido como independiente de los hombres “debajo de él”. Trabajadoras, coordinadora y directivos del ICDS en Mandi compartían esta imagen mental.<sup>3</sup> En entrevista, por ejemplo, las anganwadi aplaudían que el ICDS hubiera reclutado a sus operadores en la “base”. Pensaban que, viniendo desde abajo, estaban excepcionalmente preparadas para identificar los problemas de la comunidad. Los supervisores, por su parte, enfatizaban que su visión, desde “arriba”, era idónea para dirigir el ICDS.<sup>4</sup> Una local, otra nacional, ambas miradas se completaban. Ahora bien, esta forma de imaginar la realidad es comprensible. Las anganwadi estaban sometidas a una vigilancia constante que parecía comprobar la verosimilitud de esta metáfora.

Buena parte de la importancia de las inspecciones sorpresa radicaba, en efecto, en que inducían la sensación en las anganwadi de que la metáfora era material. Es dudoso que

<sup>1</sup> *Governing*, p. 85.

<sup>2</sup> Ferguson y Gupta, “Spatializing States [art. cit.]”, pp. 982 – 984 [en adelante, *Spatializing*].

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>4</sup> *loc. cit.*

tuvieran otra utilidad. Aunado a que las trabajadoras sabían evadir las sanciones<sup>1</sup>, las inspecciones enfrentaban un dilema casi irresoluble. Mientras que el ICDS debía implementarse por la comunidad, pues los diseñadores consideraban que la participación ciudadana era decisiva, también debía asegurar que los centros comunicaran efectivamente la autoridad gubernamental a los pobladores.<sup>2</sup> El dilema se agravaba porque la “comunidad” era responsable de conseguir el inmueble para el centro ICDS. No había recursos para rentas<sup>3</sup> y las “voluntarias” no encontraban otro remedio que usar sus propias casas.<sup>4</sup> Era muy complicado, entonces, verificar si estaban siendo “anganwadi” o sencillamente, atendiendo su hogar. Algunas de ellas solían cerrar el centro cuando sus hijos enfermaban o bien, cocinar con el trigo del programa para toda su familia.<sup>5</sup> En una nuez, el dilema era: ¿cómo saber si estaban limpiando su casa o el centro ICDS?<sup>6</sup> La coordinadora admitió, cuando Gupta la interrogó al respecto, que no podía exigir a las trabajadoras usar su hogar sólo para una de las dos posibilidades.<sup>7</sup>

Era poco probable que la vigilancia tuviera algún efecto disciplinario, era inevitable, en cambio, que una inspección sorpresa hiciera sentir a la anganwadi auditada que ocupaba un puesto inferior en la jerarquía. La inspección puede pensarse, en este sentido, como una dramatización, una representación en el sentido estricto de la palabra, re-presentación.<sup>8</sup> Después de muchas horas en el transporte público, las trabajadoras podían entrar una vez al mes al espacio de la coordinadora, en las juntas de distrito que Gupta presencié. En

<sup>1</sup> *Governing*, pp. 84 – 88.

<sup>2</sup> *loc. cit.*

<sup>3</sup> Desde 1989, los dueños de inmuebles han reclamado sus espacios sistemáticamente; en otros casos, cuando el programa tiene fondos destinados a la renta de inmuebles, los dueños aprovechan la oportunidad para subir los precios. Incidentalmente, podríamos pensar en estos hechos de nuevo como tácticas para usar el despliegue del “Estado” [Gupta y Sharma, “Globalization and postcolonial states [art. cit.]”, pp 277 – 307].

<sup>4</sup> *Spatializing*, p. 987.

<sup>5</sup> *Governing*, p. 91.

<sup>6</sup> *loc. cit.*; *Spatializing*, p. 988.

<sup>7</sup> *Spatializing*, pp. 984 – 986.

<sup>8</sup> *loc. cit.*

contraste, Agarwal podía aparecer súbitamente y a discreción.<sup>1</sup> La escena, repetida periódicamente, daba materialidad a la desigualdad jerárquica entre la coordinadora y las anganwadi, la re-presentaba. Las trabajadoras vivían las inspecciones, en cierta forma, como el “descenso de la autoridad”; la coordinadora, consciente de lo fútil de las inspecciones, cumplía con la tarea complacida con, al menos, encarnar a la “superioridad”.

*b. El Jeep del Estado.* Esta forma de la *idea-Estado* circulando en Mandi tuvo efectos sobre los jeeps usados para las inspecciones sorpresa, les dio un valor simbólico. Un jeep es una máquina para transportarse, era útil para inspeccionar varios centros ICDS en poco tiempo. Pero entre las anganwadi, el jeep, escucharlo o verlo a lo lejos, significaba que estaba descendiendo la superioridad. Era un signo de que la metáfora vertical estaba materializándose. En algunas ocasiones, se los hacía saber el nombre del departamento, pintado en la portezuela. En otras, una sirena roja en el toldo les indicaba que dentro viajaba un funcionario de más “alto” nivel. De hecho, para las trabajadoras era mucho más importante saber si quien inspeccionaba había llegado en jeep o no, más importante que el puesto formal. Según las observaciones de Gupta, la nube de polvo que levantaba el jeep en el camino les permitía en ocasiones apurarse a llenar salones vacíos.<sup>2</sup> De estas maneras, un jeep significaba un “descenso” de la autoridad, remarcaba la superioridad y por ende, materializaba de nuevo la metáfora –la *idea-Estado* se confirmaba. Al mismo tiempo, era sólo un jeep, un instrumento indispensable para inspeccionar los centros ICDS.

Una anécdota de Agarwal, la coordinadora, confirmó a Gupta el valor instrumental y simbólico del jeep. La coordinadora tomó posesión de su cargo durante un periodo en que el

<sup>1</sup> Gupta presenta esta análisis en dos ocasiones. La primera se puede encontrar en *Spatializing*, pp. 987 y 988; la segunda en, Gupta y Sharma, “Globalization and postcolonial [art. cit.]”, pp. 286 – 288 [en adelante, *Globalization and postcolonial*].

<sup>2</sup> *loc. cit.*



jeep estaba descompuesto –se trata del mismo jeep azulado del capítulo anterior y, como vimos, lo usaban para viajar de uno a otro poblado en poco tiempo y darle a las inspecciones el carácter de “sorpresa”. Muchas anganwadi habían cerrado los centros ICDS. No esperaban que el coordinador se trasladara sin el transporte oficial que correspondía a su nivel jerárquico. Confiaban en que el procedimiento para aprobar el financiamiento de las reparaciones del jeep, les daría tiempo suficiente para enterarse si lo arreglaban. Estaban tranquilas. Abrirían cuando el rumor llegara de que el jeep estaba funcionando. Agarwal decidió, sin embargo, comenzar sus inspecciones pocas semanas después de recibir el nombramiento, sin esperar a que el jeep estuviera listo. Tomó el transporte público. Como lo esperaba, ninguno de los centros que visitó estaba abierto. Detuvo sus inspecciones después del cuarto centro. Agarwal sorprendió a las trabajadoras. No tanto por la acción disciplinaria, usualmente repelida con tácticas que ya hemos reseñado. Sino por haber renunciado a una representación material de su autoridad y jerarquía: el jeep.<sup>1</sup> La *idea-Estado* dio valor simbólico a un objeto inerte.

*c. La corrupción omnipresente.* Yuxtapuesta a la metáfora vertical, existía en la cultura pública una narrativa que identificaba a cualquier oficial público como un individuo “corrupto”.<sup>2</sup> Era otro componente de la idea que servía en Mandi para imaginar al *Estado*. Nuestro etnógrafo, Gupta –después de participar en las inspecciones sorpresa y registrar las anécdotas de Agarwal y las anganwadi– se encargó de analizar la prensa local, buscando las formas de representar (re-presentar) al *Estado*. Para los diarios, la venalidad era la mejor manera de describir a los burócratas.

<sup>1</sup> La anécdota y la interpretación pueden verse en *Globalization and postcolonial*, pp. 296 y 297 y *Governing*, p. 75 y 83

<sup>2</sup> Gupta, “Narratives of corruption [art. cit.]”, pp. 17 – 19 [en adelante, *Narratives of corruption*]; “Blurred boundaries [art. cit.]”, pp. 221 – 226 [en adelante, *Blurred boundaries*].

Leyendo la prensa, Gupta concluyó que uno de los mayores problemas públicos de la India al final de los 90 era la corrupción oficial. En *India Today*, el asunto estaba en los encabezados.<sup>1</sup> El siguiente pretendía sintetizar la década del 80: “The politics of communalism, corruption and separatism dominates an eventful decade”. El encabezado introducía un artículo sugiriendo que, en las elecciones de noviembre de 1984, el país elegiría al mejor combatiente de la corrupción. El eje de la campaña electoral de Rajiv Gandhi fue efectivamente esa bandera. Su opositor, V.P. Singh retomó la misma orientación en la elección del 89, cuando un escándalo involucró a Gandhi. En cuanto al diario nacional *Times of India*, varias encuestas intentaron reconstruir las percepciones del electorado. El artículo abría con una opinión del público: “*si un partido es una serpiente venenosa, el otro es una cobra*”. Dicho esto, el artículo lapidaba: “*sea el Congreso [partido político] o sea la oposición quien esté en el poder, no hay mucha diferencia para el hombre y la mujer común quien tiene que luchar contra la corrupción proliferando la cual afecta toda esfera de la vida [...]*”. Los diarios locales *Aaj*, *Dainik Jaagram*, *Hindustan*, *Rashtriya Sabaara*, a pesar de que evitaban hablar del “Estado”, refiriéndose a departamentos y ministerios concretos, tenían también como trasfondo la idea de la corrupción. Al igual que los diarios nacionales, estas publicaciones estaban preocupadas por el “público”, desamparado ante la corrupción ubicua del *Estado*.

Entonces, Gupta completó sus observaciones entrevistando al “público”. Llamó su atención el testimonio de Ram Singh, un agricultor en Mandi que había comprado una televisión hacía pocos meses. Cuestionado sobre las elecciones de 1989, Singh dijo: “*el público está aclamando a Rajiv [Gandhi]. Él está poniendo mucha atención a las necesidades de los pobres. Ha viajado mucho en las áreas rurales y conoce personalmente los problemas de los pobres. Por esta razón, yo*

<sup>1</sup> *Blurred boundaries*, p. 222.

*apoyaría definitivamente al Congreso*".<sup>1</sup> Continuó: *"consideramos al Congreso que [sic] apoya a la gente pequeña como si fuera nuestra madre y padre. Si no fuera por el congreso nadie pondría atención a las castas pequeñas. Ni siquiera Dios nos cuida, sólo el Congreso"*.<sup>2</sup> El campesino reconocía que sus opiniones estaban basadas en la televisión. La habían comprado hacía poco pero la veían todo el día. Finalmente añadió: *"aunque el gobierno tiene buenos esquemas, los oficiales en medio se lo comen todo. El gobierno está haciendo grandes esfuerzos para ayudar a los pobres, pero los oficiales no permiten que ninguno de los esquemas llegue a los pobres"*.<sup>3</sup> El entrevistado compartía con las trabajadoras anganwadi la idea de la verticalidad. Para este campesino, la punta de la pirámide representaba un dador benévolo, "que quiere [quería] ayudar a los pobres". Gupta le preguntó: *"¿el gobierno sabe que los oficiales son corruptos?"*. Singh respondió: *"sabe un poco pero no todo. La razón es que la voz de los pobres no llega a la gente de arriba [...]"*.<sup>4</sup> Según Gupta, es común que el campesinado indio asocie a los burócratas de cualquier programa gubernamental de desarrollo con entregas de algún tipo, otorgamientos. En Mandi, suele llamarse a cualquier funcionario público "sarkar", hindi para referirse a cualquier persona poderosa, evocando así —argumenta Gupta— la generosidad que debería caracterizar a toda persona de rango.<sup>5</sup>

Quizá por esta razón, como recordaremos, algunos pobladores rechazaban pesar a sus hijos.<sup>6</sup> Cuando las anganwadi recolectaban números, sin proveer algún bien inmediato, despertaban las sospechas de los pobladores, quienes tenían la idea omnipresente de la "corrupción" para leer la interacción. Durante esos años, muchos campesinos en el distrito se negaban a dar su nombre si no recibían nada a cambio. Abiertamente reprochaban a los

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>2</sup> *loc. cit.*

<sup>3</sup> *loc. cit.*

<sup>4</sup> *loc. cit.*

<sup>5</sup> *Sarkar*, según Gupta, es hindi para decir "Estado" o "gobierno". Además de servir para dirigirse a cualquier persona poderosa. [*Globalization and postcolonial states*, pp. 288 – 289].

<sup>6</sup> cfr. Capítulo III.

burócratas del desarrollo recabar datos sólo para cumplir con su trabajo, sin preocuparse en realidad por sus problemas.<sup>1</sup> Es decir, los pobladores de Mandi sospechaban que todo burócrata estaba usando su cargo para conseguir un beneficio personal: conservar su empleo. Por ello, hablaban de todos como “corruptos”.

Esto no significa que no hubiera en Mandi intercambios onerosos entre funcionarios y ciudadanos. Pero Gupta argumenta que las interacciones “corruptas” pueden entenderse también como negociaciones activas entre dos actores, en las que se puede, o no, salir favorecido. Por ejemplo, pagar una “mordida” a un oficial de tránsito en la Ciudad de México, y el monto, dependen de qué tan bien se sepa regatear.<sup>2</sup> Cuando los sujetos hablan de “corrupción” podrían estar expresando frustración por ser buenos o malos en una forma más o menos establecida de hacer las cosas. En Mandi, la idea de que los burócratas eran “corruptos” *precedía* cualquier intercambio, si el individuo perdía en dicho intercambio, sencillamente quedaba confirmada.

En suma, imaginar al *Estado* como la punta de una pirámide bloqueada por la corrupción omnipresente explica dos cosas. En primer lugar, explica la ligera aversión, manifestada en las prácticas cotidianas, hacia burócratas concretos. No sólo los pobladores exhibían este comportamiento. Las *anganwadi* dudaban también de la honestidad de sus superiores. Quien más claramente lo expresó fue la coordinadora: creía que los números eran una estrategia para defender al ICDS. Sospechaba, le parecía plausible, que de un momento a otro quedarían expuestos los individuos corruptos en la jerarquía. De hecho, Gupta entrevistó a

<sup>1</sup> *Globalization and postcolonial states*, p.

<sup>2</sup> Gupta: “[...] however open the process of giving bribes and however public the transaction there was nevertheless a performative aspect that had to be mastered” [*Blurred boundaries*, p. 216]. Algo similar ocurre en América latina en donde algunos ciudadanos actúan, frente a un funcionario, más como si estuvieran buscando un favor, que como si estuvieran ejerciendo algún derecho [Véase T. Salman, “Apocryphal citizenchip. Anthropologizing the citizen debate”, *Journal of urban history*, 30(2004), pp. 853 – 873].

los funcionarios de otros programas y encontró lo mismo.<sup>1</sup> En 1991, por ejemplo, el manejo del gasto corriente pasó a manos de las asambleas locales en los poblados y los supervisores, miembros del servicio civil, estaban convencidos de que los dineros siempre se malversaban. Era plausible suponer que los funcionarios locales, por primera vez manejando recursos y sin capacitación, podían gastar equivocadamente por simple torpeza. Pero precisamente por la omnipresencia de la idea de la corrupción, los supervisores imaginaban que, por fuerza, alguno de esos funcionarios, en algún momento, se estaba apropiando de los fondos.<sup>2</sup> Los comportamientos observables respondían, entonces, a que todo el mundo imaginaba que los burócratas eran corruptos.

En segundo lugar, la *idea-Estado* explica por qué los pobladores de Mandi experimentaban la relación con el ICDS, o con cualquier otra burocracia, como si hubieran sido los tratos con una sola y misma entidad. En ese distrito rural de Uttar Pradesh, los individuos imaginaban que el “Estado” era un proveedor, arriba de la sociedad, bloqueado por la supuesta corrupción de burócratas varios. Es claro que las burocracias están relacionadas entre sí, en términos legislativos forman parte del ejecutivo. La *idea-Estado*, como parte del imaginario social en el distrito, les atribuía, en cambio, un rasgo común, “la corrupción”, que hacía que los habitantes de Mandi las sintieran como un todo. Una característica compartida las convertía en partes de un mismo objeto. Ahora bien, como lo suponía Abrams, la *idea-Estado* varía ligeramente de un lugar a otro.

## 2. EL SECRETO OFICIAL EN LAS VENTANILLAS DE LA CAF

Valiéndose de estrategias posibilitadas por el puesto –vimos en el capítulo anterior–, el funcionario de ventanilla atendía a los ciudadanos moviéndose entre el plano técnico y el

<sup>1</sup>*Narratives of corruption*, p. 15.

<sup>2</sup> *loc. cit.*

plano personal. Incurría en esta práctica confiando en que la imagen de “experto en el funcionamiento del sistema” que los ciudadanos tenían de él, desvanecería la arbitrariedad de la decisión. Provocaba así que el intercambio se viviera efectivamente de este modo, como si se gestionara el encuentro con un profano de la administración. De ahí que las instalaciones de la CAF, materializando simbólicamente la impenetrabilidad del mundo burocrático, tuvieran efectos visibles sobre el comportamiento de los ciudadanos, induciendo en ellos actitudes amistosas o agresivas. Usando de este modo sus “dos cuerpos”, el funcionario pretendía ocultar y protegerse del irremediable estrés de un burócrata expuesto constantemente a la miseria y la precariedad. Había una peculiaridad en el proceso: todos sabían que esta imagen era sólo una imagen.

*a. Esperando a los expertos.* El funcionario de ventanilla sabía que el público lo sobreestimaba, incluso si efectivamente la tramitología burocrática era algo que sólo él dominaba. Como lo pone Dubois, la ventanilla era para muchos ciudadanos un misterio, análogo al que separa al comedor de la cocina.<sup>1</sup> Cierta respeto al funcionario, era entendible. Había beneficiarios incapaces de calcular los subsidios<sup>2</sup> y su inseguridad era manifiesta desde los primeros minutos del encuentro.<sup>3</sup> Además, el puesto representaba para muchos el único contacto con la organización, lo tomaban por la totalidad. Pero, aunque más o menos autónomos en sus juicios diarios, los funcionarios consideraban que el público les achacaba un poder discrecional excesivo. Quizá deliberadamente, porque su trabajo era repartir dinero,<sup>4</sup> pero el público imaginaba facultades que el funcionario en realidad no tenía.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Dubois, *La vie* [op. cit.], p. 82.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 53: Claude Ligot: “*Estamos ahí para dar dinero, nos respetan por eso*”.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 53 – 57.

Los funcionarios estaban conscientes de estar siendo imaginados como “expertos”<sup>1</sup> y les parecía imprescindible para el trabajo: *“de todas maneras es necesario que haya una posición de fuerza porque si ellos se sienten más fuertes que nosotros...”*; *“hay que mostrar como quiera que sea que somos nosotros los responsables y que somos nosotros quienes vamos a decidir si hay una persona prioritaria o algo, pero tampoco se trata de hacerla de gendarmes”*.<sup>2</sup> No obstante, Marie Annaud admitió: *“Muchos beneficiarios piensan que somos jefes aquí. [...] Piensan que como uno está detrás de la ventanilla uno es jefe de servicio o cuadro. Nada como el hecho de que tengamos una pantalla, ellos se imaginan cosas. A veces estamos sobreestimados”*.<sup>3</sup> Lo sabían.

En algunos encuentros, de hecho, aprovechaban esta sensación producida en el público. La idea de que la burocracia era sumamente compleja tenía la propiedad de disuadir las críticas. Por ello, cuando un ciudadano acudía a la CAF para arreglar un error de la organización, como anotamos en el capítulo anterior, el funcionario solía tomar el control del encuentro inculcando a los complejos procedimientos. Por ejemplo, una pareja de beneficiarios del RMI (ingreso mínimo de reinserción) llegó a la ventanilla de Dombourg a preguntar por algunos depósitos que no se habían hecho. El funcionario les dio una respuesta tautológica que no cuestionaron. Dijo que se les entregarían en partes porque el procesamiento se había complicado. A esto siguió: *“Y en cuanto tiempo va a estar hecho eso por favor señora”*; *“hay que contar unas tres semanas”*; *“por qué tanto”*; *“porque estamos retrasados”*: *“ah, vaya. Gracias, hasta luego señora”*.<sup>4</sup> La pareja entendió que el retraso estaba ocasionado por...el retraso. El error sólo confirmó que la CAF era un mundo comprensible para algunos cuantos “expertos”.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>3</sup> *loc. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 148.

La imagen tenía una contraparte, los “inexpertos”, de la que estaban también conscientes quienes supuestamente la encarnaban, los ciudadanos. Muchos intentaban hacerse pasar por el “ciudadano modelo” o el absoluto lego “nadando en la papelera”.<sup>1</sup> En Vérivel, un desconcentrado de Béville, una mujer pasó al buró de Thierry Courtecuisse. Sin introducción, explicó que los niños de su edificio habían arrancado el buzón; había venido sólo para verificar que ningún documento se hubiera extraviado.<sup>2</sup> Courtecuisse aprovechó para verificar sus condiciones: “¿y ha trabajado?” – “sí, le traje los justificantes”. Faltaba el recibo de abril. La mujer aclaró: “eso debe ser un olvido; no es mi tipo. Yo siempre meto todo”. El funcionario le respondió: “yo no sospecho nada”. La mujer aprobó: “no, no, usted tiene razón. Por que los hay... [quienes defraudan]. Si no está mencionado, es un olvido [...] yo no quiero robarles. Si no está declarado, es un olvido de mi parte. O un error. Así está claro, es neto. Yo tengo la consciencia tranquila. Y mis derechos, ¿cuánto serán? Porque me gusta saber”. Sin ninguna irregularidad en pantalla, Courtecuisse respondió: “Va a bajar. Hay que ver, hay riesgo de que la prestación APL sea suprimida...”. Con calma y resignación, la mujer accedió: “es normal, tengo un empleo. Si es la ley, es la ley. Hay que decir las cosas como son. Yo, yo siempre se lo he dicho a la CAF. Sería normal que bajara: yo trabajo. De todas formas, me lo esperaba. Es normal”.<sup>3</sup> Aunque en este caso no funcionó, en algunas ocasiones la dramatización del ciudadano conseguía que el funcionario “cerrara los ojos”.<sup>4</sup>

Como quedó demostrado cuando una beneficiaria evitó una sanción, adoptando el papel del profano pero respetuoso inexperto, el mismo que la mujer del ejemplo anterior. Claude Ligeot la recibió en ventanilla, la dama dijo: “vengo a verla porque tengo un problema bastante delicado. Hice una cosa que no es muy clara. Vine a verla para decirle que mi marido iba a dejar el domicilio. Yo toqué el API [prestación de padre aislado], y él, él no ha querido irse. [...] Ahora, yo no sé

<sup>1</sup> *Ibid.*, “De la bonne volonté administrative à la bonne volonté sociale”, pp. 70 -75.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>3</sup> *loc. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 159 – 162.



como voy a enfrentar esto”.<sup>1</sup> Necesitaba la subvención porque le habían suspendido el subsidio al alojamiento. No había sabido explicar la presencia de su ex-marido al inspector de la CAF y temía que también le suspendieran la de “padre aislado”. Le dijo a la funcionaria: “*bueno, he reconocido mi falta. Estuve mal. Me he metido en un aprieto. Pero he reconocido mi falta, eh. Tengo las manos y los pies atados. No sé cómo voy a hacer para salir. ¿No podría usted hacer bajar los reembolsos [de las prestaciones que recibió sin ser padre aislado]?*”. Ligeot respondió: “*voy a hacer una nota a los servicios contables. Pero no le prometo nada, eh [...] vamos a ver que podemos hacer. No soy yo quien decide*”. La mujer se despidió agradecida, al menos había ganado tiempo.<sup>2</sup>

Funcionarios y ciudadanos intentaban, entonces, representar las ideas de sus espectadores, en el sentido goffmaniano de los términos.<sup>3</sup> Ningún actor abdicaba a la caracterización que su público hacía de él. En este sentido, los actores en la CAF se adherían a la *idea-Estado* cínicamente.<sup>4</sup> Ambos *disfrutaban* hacerse pasar por “expertos” o “inexpertos”. Como lo pondría Zizeck, siguiendo a Sloterdijk, “saben muy bien lo que están haciendo, y aún así, lo están haciendo”.<sup>5</sup> En suma, la simbolización “experto *vs.* inexperto” no era un velo que impedía a los individuos ver la práctica como lo que era, sino una concepción consciente del intercambio, incluso útil en algunos casos, que los actores gozaban.

*b. Los edificios como máscara.* Esta forma de la *idea-Estado*, aunque más o menos consciente, ha hecho que el arreglo espacial de la ventanilla trascienda sus funciones operativas y evoque la simbolización “experto *vs.* inexperto”. Los edificios de Béville y Dombourg son sedes de la

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>2</sup> *loc. cit.*

<sup>3</sup> E. Goffman, *Presentation of the self in everyday life*, Nueva York: Anchor books, 1959.

<sup>4</sup> El cinismo, como aquí se está empleando, puede entenderse con un contraste. La frase usual para describir el poder de la ideología, según Zizeck, es como sigue: “no lo saben, pero lo están haciendo”. La frase que haría lo propio para el cinismo sería así: “saben muy bien lo que están haciendo, pero con todo, lo están haciendo”. Según argumenta Navaro-Yashin, siguiendo a Sloterdijk, esta es la condición del actor social contemporáneo [Véase Zizeck, *op. cit.*, citado en Navaro-Yashin, *op. cit.*, p. 159; para la idea del cinismo como condición véase P. Sloterdijk, *Critique of cynical reason*, Londres: Verso, 1988].

<sup>5</sup> cfr. Navaro-Yashin, *op. cit.* pp. 166 – 171 y *supra*.

CAF y a pesar de tener diferencias claras suscitan en los ciudadanos una actitud agresiva y exigente. Según los testimonios de Claude Ligeot, Cécile Peugon y otros, la gente viene a Béville y Dombourg, “queriendo todo enseguida”.<sup>1</sup> Los inmuebles refuerzan la percepción de estar tratando con una entidad anónima, recuerdan al visitante su posición inferior y profana. Adquieren, como el jeep en Mandi, un valor simbólico. En este caso, se vuelven la fachada de la complejidad burocrática, la máscara del *Estado*.

En contraste con Béville, las instalaciones de Dombourg eran, juzga Dubois, una oficina burocrática “clásica” para tratar sistemáticamente “casos” estándar.<sup>2</sup> Ahí, un letrado plástico recibía al ciudadano y le indicaba tomar un número antes de pasar a la sala de espera. Anunciaba: “*Buen día. [abajo, dos columnas de texto; en la primera] Si desea: informarse, entregar un expediente, tomar un formulario; tome un boleto y siéntese en la sala de espera; cuando escuche su número, usted será recibido en la ventanilla indicada con el llamado luminoso [en la segunda] Si usted tiene cita o desea hacer una cita con un interlocutor preciso, pase a la primera ventanilla*”.<sup>3</sup> Una hora después, el visitante se aproximaba a una de las tres ventanillas. Sólo una hoja de plexiglás, que no aislaba ni visual ni fonéticamente, separaba un cubículo de otro. El funcionario solía congratularse cuando era severo (“*viste, con el otro, ese, no me dejé*”), se sabía observado por el público y sus compañeros: “*es un poco nuestra reputación que está en juego*”.<sup>4</sup>

En la otra sede, Béville, un funcionario daba la bienvenida, justo después de la puerta automática, esperando, como un anfitrión. Anotaba en un papel azul el número que le correspondía al ciudadano en la lista de espera, el motivo para acudir, y la matrícula. Quince minutos después, el funcionario de ventanilla salía de su cubículo y venía por el número que le tocaba atender. Como en Dombourg, se escuchaban las fórmulas de cortesía, “buenos

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 42 – 47.

<sup>4</sup> *loc. cit.*

días”, “buenas tardes”, pero el funcionario usaba el nombre del ciudadano, lo encaminaba hasta el cubículo privado en donde discutirían, en el trayecto comentaba el motivo. Algunos consideraban que la amabilidad y el procedimiento se prestaban a abusos. Pero era más sencillo reducir la tensión, Lionel Picard: *“intentamos personalizar un poco. La gente dice a veces “toma, ¿usted me conoce?”, “sí, bueno conozco su expediente”, “ah bueno”. Entonces eso les da confianza. Si la gente está encolerizada, la cólera baja. Si tienen que hacer reproches, los dicen más amablemente”*. A diferencia de Dombourg, el arreglo espacial en Béville pretendía que el intercambio fuera ameno.<sup>1</sup>

Pese a las claras diferencias, la gente acudía a ambas sedes predispuesta a la agresividad, lo cual obligaba al funcionario a tomar medidas disciplinarias que volvían a imponer sobre el ciudadano la fuerza de la complejidad burocrática.<sup>2</sup> Raras pero posibles, Dubois atestiguó escenas en que los reclamos pasaron a gritos, los gritos, a amenazas, y las amenazas a golpes en la mesa.<sup>3</sup> Precisamente por esta agresividad, y porque en las sedes había jefes de turno, era frecuente que el ciudadano exigiera hablar con alguien de “arriba”.<sup>4</sup> La situación era difícil para el funcionario de ventanilla pues exhibía claramente su posición en la jerarquía, transgrediendo la imagen de “expertos”. Sin embargo, la responsable del turno matutino en Dombourg encontraba también una utilidad a la agresión profana: *“normalmente, cuando hay un problema en las ventanillas, los agentes me llaman. Ya el hecho de ser recibido por alguien que no está en la ventanilla... Como hay que romperlos un poquito... en principio, yo no los recibo en la ventanilla en la que estén. Hago que se desplacen. Y luego es cierto que yo, no estando en la ventanilla, yo estoy menos estresada que mis colegas. Pero el hecho que esté de vez en cuando en la ventanilla me traiciona cuando tengo que*

<sup>1</sup> *Ibid.*, pp. 45 – 46.

<sup>2</sup> *loc. cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 176 - 192

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 48 – 49.

*intervenir. No soy lo suficientemente exterior. Eso tiene menos efecto*".<sup>1</sup> A continuación, se imponían nuevas condiciones de orden: el ciudadano era transferido al segundo piso y aislado en algún corredor, debía aguardar bajo un esquema de espera que no conocía. El ambiente era menos familiar para el beneficiario y como lo admiten varios funcionarios, servía bastante para calmar a los "excitados".<sup>2</sup>

Todo cambiaba en las oficinas desconcentradas de estas sedes, donde las interacciones transcurrían con amabilidad y deferencia. En 1995, existían 15 de ellas que rendían cuentas a Dombourg y 27 a Béville.<sup>3</sup> Usualmente, estaban instaladas en sitios improvisados como centros medico-sociales, primeros pisos (*rez-de-chaussée*) de los conocidos condominios multifamiliares franceses *HLM*, e incluso en el sótano de algún viejo inmueble.<sup>4</sup> Ahí, en cambio, los funcionarios conocían a los ciudadanos por su nombre (*habitués*). La tensión reducía porque los beneficiarios tenían la impresión de dirigirse a una misma persona todo el tiempo.<sup>5</sup> En estas oficinas no era posible hacer reclamos. En suma, se debilitaba considerablemente la imagen de la complejidad burocrática. Las sedes de la CAF eran un dispositivo para atender y disciplinar, si era necesario, beneficiarios; se volvían un símbolo debido a la *idea-Estado*, en la variación "expertos *vs.* inexpertos". Los edificios de la CAF eran también, en último lugar, sólo edificios.

*c. El estrés como secreto.* Dramatizada en los encuentros cotidianos, materializada en las instalaciones de Béville y Dombourg, la *idea-Estado* se reproducía en la CAF debido también a las exigencias mismas del puesto. La ventanilla no era un trabajo fácil. El funcionario debía aceptar pronto que sus esfuerzos diarios no iban a terminar con la pobreza. Al contrario, la

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 48

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 46 – 47.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 47

primera exigencia era aprender a distanciarse del sufrimiento del otro. Geneviève Donne: *“es verdad también que eso desmoraliza [el sufrimiento], hay que ser bastante sólido. Los problemas de la gente desde la mañana hasta la tarde del lunes al viernes. Hay algunas noches en que me voy a despertar por las situaciones que escuché en la jornada. [...] Hay casos particulares donde uno dice, “flaco [sic], no debe ser fácil superar todo eso”*.<sup>1</sup> Del mismo modo, Claudine Truchot, quien renunció al puesto durante la investigación de Dubois, explícitamente por el estrés de la ventanilla, añadió: *“es verdad que es agotador. Físicamente y luego moralmente. Yo pienso que hay que estar armado para estar en la recepción. Hay que tener una armadura”*. Ella era incapaz de moverse entre la tecnicidad y la personalización: *“cuando uno recibe a una persona, uno no puede hacer de otro modo que compartir con ella”*.<sup>2</sup> Perdía abiertamente el control: *“yo, yo lloraba con la gente”*.<sup>3</sup>

El desdoblamiento estratégico del funcionario entre un consejero comprensivo<sup>4</sup> y un burócrata distanciado –característico de la ventanilla de la CAF– generaba estrés porque resultaba en compromisos selectivos con tragedias más o menos homogéneas. Además, el funcionario pensaba que el público no debía percatarse de este ejercicio: *“toda la jornada uno escucha el malestar de la gente. Hay veces en que uno no tiene la moral [...] pero la gente, uno no tiene lástima de los de su clase tampoco, no deben pensar que les tenemos lástima [...]”*. Coubertin lo puso así: *“eso pesa, eso pesa. Pero no hay que mostrarlo. Usted sabe, uno llega en la mañana con más linda sonrisa. Es una fachada. Pero pienso que es necesario para recibir a las personas que están en dificultad”*.<sup>5</sup> No sólo controlarlo, ocultar activamente el estrés era también una exigencia.

Esta exigencia informal explica, por un lado, el comportamiento estratégico visto en el capítulo anterior; por otro, el porqué cada encuentro con un funcionario reproduce la

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 131

<sup>2</sup> *Ibid.*, “Claudine Truchot ou le dédoublement raté”, pp. 136 – 139.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 137

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 125

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 109.

impresión de estar tratando con un experto en la complejidad burocrática. El funcionario no podría con la culpabilidad de tratar la miseria que enfrenta exclusivamente con las reglas de la CAF; combatía el estrés cuando desplegaba las competencias personales, aligeraba el remordimiento ayudando a algunos ciudadanos, selectivamente. Sabía que nadie percibía esta arbitrariedad porque parecía la decisión de un experto. Ahora bien, cuando optaba por remitirlos al procedimiento, inducía en el ciudadano la sensación de estar frente a la fachada del verdadero centro de control que sería el *Estado*. El experto representaba esa fachada. Algunos funcionarios explícitamente responsabilizaban de sus decisiones a algún tipo de abstracción: “*Para justificar el baremo [los cambios en los montos de las prestaciones], uno los envía a un ministerio, a una cosa impalpable. Nosotros, de hecho, de eso no sabemos nada, de quién los hace*”.<sup>1</sup> A una instancia inasible, más o menos profunda e incomprensible, como lo explicó Genevieve Donné, todos se sometían: “*les decimos que es la legislación, que no podemos hacerlo de otro modo pero que en todo caso estamos casi de acuerdo con ellos, en el sentido en el que son más penalizados cuando más tienen necesidad. No lo decimos claramente pero se dan cuenta. Están contentos, se dicen: «ella está de acuerdo conmigo pero es la legislación»*”. La funcionaria así concluía los encuentros de este tipo: “*no es justo*” –le decían– “*ab pues sí, pero si usted quiere, es así. Es la legislación, contra ello no podemos hacer nada*”.<sup>2</sup>

Todos los actores sabían, desde luego, que el funcionario era solamente un hombre –“*y sin embargo, yo soy un obrero, como ellos*”–, la *idea-Estado*, como la forma socialmente compartida de imaginar los intercambios, explica por qué lo *sentían* de otro modo.<sup>3</sup> Los funcionarios mismos, visto que admitían estar sobrevalorados, sabían que el público lo sabía. Pero todos actuaban como si no, suspendiendo de alguna forma la irremediable humanidad del funcionario. Se

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 54.

trataba de un juego entre obviedad y las cosas que los actores sabían que no había que saber.<sup>1</sup> El estrés del funcionario era, pues, un secreto que nadie revelaba pero que todos conocían. Compartirlo daba continuidad espaciotemporal a la infinidad de intercambios de ventanilla, haciéndolos parecer –haciendo que los actores los sintieran como– encuentros con una sola entidad, detrás del secreto.

### 3. LA ESPERANZA DE LLEGAR AL CENTRO

En La Canoa, la tierra era un bien que circulaba abiertamente en un mercado informal. Lo vimos al final del capítulo anterior. Las reformas del 92 no alteraron esta dinámica. La táctica para defender estos ilegalismos estaba basada en los documentos oficiales, porque aunque no se elaboraran conforme a procedimiento, eran una prueba contra la que las investigaciones de usufructo no podían hacer nada. Los documentos representaban una conexión con el verdadero centro de control; para los ejidatarios, los funcionarios de la SRA eran sólo la fachada. De ahí que los documentos adquirieran un valor más allá de sus funciones oficiales. Esta forma de la *idea-Estado* explica por qué durante las observaciones de Nuijten los ejidatarios gastaron al menos US \$7, 600 en “licenciados” y oportunistas menores, que les aseguraban ser conocedores del funcionamiento de la burocracia, “conectes” con el verdadero centro de control. Fueron estafados siempre en mayor o menor medida. Pero, como Nuijten pudo constatarlo al partir del ejido, no perdieron la esperanza de alcanzar a ese centro y han desarrollado, en cambio, formas de expresar su frustración.

*a. Conexiones con el “Estado”.* La planilla elegida en 1991<sup>2</sup> para recuperar las tierras que el ejido no había recibido desde 1942 estaba conformada por Raúl (comisario ejidal), Lupe (tesorera)

<sup>1</sup> M. Taussig, *Defacement*, Stanford: Stanford university press, 1999.

<sup>2</sup> Nuijten estaba en el ejido durante estos eventos y las líneas que siguen son su testimonio [*Power, community*, pp. 100 – 102].

y Vicente (secretario). Ninguno de los tres estaba particularmente interesado en el asunto pero la comisión fijó fácilmente su misión: encontrar el mapa extraviado de la dotación definitiva de tierras. Con el documento, la SRA arbitraría la disputa con los pequeños propietarios del valle.

Pese a las disputas esporádicas, el principal conflicto ha sido la “tierra perdida”.<sup>1</sup> La SRA entregó menos tierras de las que expropió y nunca se completó la ampliación de la dotación. Los campesinos estimaban que muchas hectáreas habían caído ilegalmente en las manos de los “pequeños”. Nadie estaba seguro: las estimaciones iban de 100 hasta 540 hectáreas.<sup>2</sup> Por esta razón, ellos han exigido a la SRA por más de 50 años dos cosas concretas: un mapeo de la dotación definitiva y una medición de los lotes. Estos procedimientos rutinarios<sup>3</sup> exhibirían a los usurpadores y permitirían recuperar algunas parcelas. La tierra, como recordaremos, escaseaba. Es difícil saber por qué la SRA simplemente no ha cumplido con estos procedimientos, no ha fallado ni a favor del ejido ni de los “pequeños”. Precisamente por esta opacidad, la comisión del 91 determinó que la primera de sus actividades debía ser reclutar a un mediador confiable que pudiera tratar con la incomprensible burocracia agraria.

Como en Mandi, en el discurso de los ejidatarios estaba inscrita una metáfora topográfica para representar a las organizaciones políticas. Nunca hablaban explícitamente del “Estado”. En cambio, reflexionaban sobre la política refiriéndose en entrevista a “el gobierno”, “los caciques”, “los ricos”, “los pequeños”, “los funcionarios”, “el presidente”.<sup>4</sup> Una serie de nociones que desagregaba el aparato burocrático agrario y distinguía diferentes ubicaciones para el poder político. Estas nociones servían también para que los ejidatarios se identificaran como, “nosotros, los pobres”. En términos prácticos éstas aglutinaban a cualquier

<sup>1</sup> Para la odisea completa véase *Power, community*, pp. 100 – 151.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 92.



funcionario concreto, cualquier político y los “caciques”, en una sola entidad, relativamente cohesionada. Hacía falta, pues, un experto para atravesar esta barrera, alguien “conectado”. La idea era vincularse con un tercero, con un centro de control encima de ellos y los burócratas que arbitraría la lucha. Se trataba de la *idea-Estado* que señaló Abrams.

El criterio para elegir intermediarios estaba basado, de hecho, en los signos y símbolos visibles de la distancia que tenía el individuo con lo alto de la jerarquía burocrática. Los reclutados lo sabían y tendían a exagerar su relación con el “centro”, además de afirmar que sus canales eran completamente exclusivos y privilegiados. Esta dramatización era particularmente posible en el caso mexicano. La persona presidencial proveía un significante magnífico para la imagen<sup>1</sup>, debido a los mitos sobre su poder que han seducido por decenios a intelectuales y analistas.<sup>2</sup> En este mismo sentido, ha quedado documentado que durante el periodo de elecciones muchos políticos afirmaban tener información “privilegiada” sobre el “tapado”, siendo que sus “datos” provenían en realidad del periódico.<sup>3</sup> Una práctica para exhibir la proximidad con el “centro”. Con este trasfondo, en septiembre de 1992, comenzaron las actividades de la comisión.

Lupe, la tesorera, platicó con el párroco de Autlán, el padre López. Creyente devota, Lupe expuso el caso de la “tierra perdida” con timidez, por teléfono.<sup>4</sup> Era un problema mundano – Lupe contaba a Nuijten– pero el sacerdote la tranquilizó y le propuso una entrevista con un conocido suyo: un abogado en Guadalajara experimentado en problemas agrarios. Por coincidencia que Lupe juzgó divina, el abogado estaría en un pueblo cercano el siguiente lunes. El “licenciado” Salazar llegó a la cita acompañado de varios guardaespaldas, en un auto

<sup>1</sup> Véase C. Lomnitz “Elusive property: the personification of mexican national sovereignty” en F. Myers (ed.), *The empire of things*, Santa Fe: School of American research press, 2001. pp. 119 – 138;

<sup>2</sup> J. Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, México: El Colegio de México, 2004.

<sup>3</sup> L. Adler-Lomnitz, R. Salazar Elena, I. Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México: Siglo XXI, 2004.

<sup>4</sup> Estos hechos están en *Power, community*, pp. 103 – 108.

lujoso, y escuchó los problemas de La Canoa en voz de Lupe y Ramón. Este último, un ejidatario sin puesto oficial en la comisión pero muy activo en la lucha por la “tierra perdida”.

El “licenciado” los motivó abiertamente. Dijo que tenía mucha experiencia en estos casos y que pronto en el ejido estaría “lloviendo” dinero. El pago inicial fue de \$2,500.<sup>1</sup> Varios meses pasaron y les comunicó que habría que invertir más dinero para pagar todas las “mordidas” en la SRA. Los recibió en su casa, vivía en una gran residencia cerca de Guadalajara. Ahí, Lupe, Vicente y otros ejidatarios le pagaron otros \$11,500. Entonces Salazar entregó recibos por este pago y el anterior. Enseguida les mostró una carta que iría a las manos del presidente Salinas, en la que se exponía la problemática del ejido con detalle. Al respecto, la comitiva estaba contenta; muy impresionada además por todas las medidas de seguridad en la casa de Salazar. Lupe, optimista, sonriente; ella contó todo esto a Nuijten. Salazar leía en voz alta: “*Lic. Carlos Salinas de Gortari: presidente de México: Raúl Pradera, Vicente García, Lupe Medina [...] el comité ejecutivo del ejido La Canoa, municipalidad de Autlán, Jalisco aparecen frente a usted por medio de esta carta [...]*”.<sup>2</sup> Ningún ejidatario en la asamblea fue informado de los pagos hechos, ni de la carta, ni de la visita a Salazar.

Durante un año, Lupe trató de convencer a los otros ejidatarios activos en la lucha de que Salazar tenía los contactos necesarios y las buenas intenciones de ayudar a La Canoa. Lupe aseguraba que Salazar era un líder nacional de la CNC quien tenía “entrada directa” a Los Pinos. El entusiasmo de Lupe, sin embargo, se agotó en enero de 1993. El licenciado había dicho a Lupe por teléfono que finalmente estaba listo y en sus manos el mapa definitivo del ejido. Salazar iría personalmente a entregarlo hasta La Canoa. Nunca llegó. Cuando Lupe llamó a su oficina para ver qué había pasado, le informaron que Salazar había tenido un

<sup>1</sup> Las cantidades están convertidas a nuevos pesos.

<sup>2</sup> *Power, community*, p. 104.

accidente, nada grave, pero todo el día estaría ocupado defendiendo a los implicados. Lupe dudaba del licenciado.

Salazar los había llamado a Guadalajara tres veces antes de este incidente; necesitaba más dinero para las “mordidas”, una práctica que desaprobaba pero que era también inevitable, decía. Los ejidatarios pagaron todo lo solicitado en sus oficinas de la CNC. Muchas secretarías, guapas y atentas, trabajaban para él. En una de las visitas, relató a la comitiva cuando estuvo en prisión por haber recuperado la tierra de otro ejido. En estas ocasiones, Salazar no entregó recibos y para entonces la comisión había gastado \$23,000 de los fondos del ejido, sin una sola consulta a la asamblea. Es más, algunos ejidatarios habían aportado dinero personal. Ocasionalmente, Salazar hacía llamadas telefónicas; a veces preguntaba qué tipo de proyectos implementaría el ejido con las nuevas tierras, cómo las repartirían, daba consejos. Incluso ofreció al ejido posponer el pago de sus honorarios (en total sumarían \$32,000) para cuando les entregaran la tierra. Por un tiempo, los ejidatarios involucrados compartieron el optimismo de Lupe. Escribieron una lista con las personas que recibirían un lote de las hectáreas nuevas y la enviaron a México. Salazar siempre tenía buenas excusas para no responder el teléfono: una junta con algún gobernador o un líder sindical, inaugurar una presa en otra región.

Después del mapa que nunca llegó a la Canoa, Salazar incumplió otras promesas. Un sábado, Lupe esperó todo el día a un agrimensor de la SRA que vendría con Salazar. Nadie vino. En otra ocasión, durante tres días, sentada en las oficinas de Guadalajara, Lupe esperó a otro que habría de volver con ella a La Canoa. Lo conoció, se llamaba Serrano, pero pidió a ella y a Ramón volver al ejido porque tenía mucho trabajo. Prometió que iría a La Canoa la

semana siguiente. No fue así. Los ejidatarios estaban decepcionados.<sup>1</sup> Poco después, Salazar cambió de número telefónico y de residencia. Para entonces, Lupe se reía de su credulidad – “cómo un presidente va a firmar un mapa ejidal”; “cómo van a venir un agrimensor y un licenciado en sábado, los licenciados no trabajan los sábados”.<sup>2</sup> Higinio estaba claramente enojado y consideraba que la entrada privilegiada de Salazar a Los Pinos era una tontería. Para La Canoa, Salazar era ahora un “corrupto ladrón”.<sup>3</sup>

Los ejidatarios estaban constantemente buscando símbolos que indicaran la proximidad del mediador al “centro”. Salazar sólo fue el primero de varios mediadores.<sup>4</sup> En cada uno de ellos, los ejidatarios evaluaban la parafernalia. Salazar los convenció no sólo porque el padre López lo había recomendado, sino porque persuadió a Lupe de ser un hombre importante, bien “conectado”. Automóviles, seguridad, secretarías, inauguraciones: Salazar exhibía su proximidad al “verdadero” meollo de la política, al “centro” detrás de los burócratas. En segundo lugar, los ejidatarios evaluaban el guión. Una carta al presidente, “todo está arreglado”, “ya tengo el mapa”, “Serrano irá”. Salazar hacía grandes promesas y tenía grandes pretextos cuando incumplía. Que de paso reenviaban a la exageración de su importancia.

*b. El “mapa perdido”.* El mapa extraviado era el centro de la lucha de los ejidatarios porque reducía la complejidad burocrática.<sup>5</sup> En primer lugar, permitía que las exigencias se concretaran a la elaboración del documento correcto. Asimismo, la impresión de que el problema consistía en conseguir ese papel permitía a los ejidatarios organizar rumores contradictorios sobre las maquinaciones de los “pequeños propietarios” enfrentándose al ejido. La importancia de esa representación gráfica, sin embargo, no estaba necesariamente

<sup>1</sup> Higinio pensaba que Salazar no era corrupto sino que simplemente La Canoa no era un caso prioritario en su agenda. Teresa decía que Salazar los estaba “olvidando” [*Power, community*, pp. 112 – 115].

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 124 – 125.

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 97 – 99.

en las mediciones específicas de la tierra. De hecho, pocos ejidatarios podían leer un mapa. El documento, por tanto, trascendía sus funciones oficiales y técnicas y acababa por servir como una materialización de lo representado: un fetiche.<sup>1</sup>

No es sorprendente que nadie en el ejido pudiera leer las complicadas órdenes de trabajo de los agrimensores. Seguramente, por la redacción. Pero también por el analfabetismo. Entender bien a bien un mapa detallado era todavía más improbable. Para explicar a Nuijten las dimensiones de la “tierra perdida”, los ejidatarios usaban referencias físicas como árboles, puentes, casas.<sup>2</sup> Sin embargo, todos sabían que el mapa “correcto” debía titularse “mapa conjunto” y estar firmado por el agrimensor “correcto”.<sup>3</sup> Esos dos símbolos gráficos probarían que se trataba del mapa que tanto habían buscado. El mapa evitaba tecnicismos, sintetizaba las relaciones que podían establecer con los funcionarios de la SRA, concretaba lo exigido.<sup>4</sup> Recuperarlo daba la misma sensación que daría recuperar la tierra en sí misma. No había razones, según el panorama que presenta Nuijten, para pensar que con el mapa la SRA finalmente expulsaría a los invasores de las parcelas. De hecho, después de obtenerlo, el conflicto podría prolongarse por varios años. Si los “pequeños” o los “caciques”, de acuerdo con los mismos ejidatarios, podían detener la hechura de un mapa, fácilmente podríamos suponer que también detendrían la de una orden de desalojo. Por tanto, el valor del mapa era simbólico.

Valía también porque permitía a los campesinos ordenar información y agruparla en diferentes “teorías” sobre la ubicación y operaciones del “enemigo”. Resumiendo, los rumores decían que La Canoa no había recuperado las hectáreas que le pertenecían porque los pequeños propietarios siempre tenían sobornos más sustanciosos para los ingenieros que

<sup>1</sup> Véase Tobia-Chadeisson, Michèle, *Le fétiche africain. Chronique d'un malentendu*, Paris: L'Harmattan, 2000.

<sup>2</sup> *Power, Community*, p. 138.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 141 y 142.

venían a realizar las mediciones y elaborar el mapa del ejido. O bien, se decía que los mejores contactos con los burócratas de la SRA en Guadalajara estaban a favor de los “caciques”. Como mínimo, los “pequeños” o “caciques” siempre tenían algún infiltrado en la comisión ejidal que les informaba de todos los planes del ejido. Por estos motivos, se contaba en el ejido, los agrimensores siempre dejaban el trabajo a medias, incumplían sus promesas o los mapas se “extraviaban” y eran incorrectos. Anécdotas a este respecto existían demasiadas y databan de los años 50.<sup>1</sup>

En los 70's, un abogado del Partido Comunista estaba por recuperar el mapa pero había aparecido muerto en una cañada. En otra ocasión, el comisario ejidal que había viajado a la ciudad de México, financiado por el ejido, para recuperar el documento, regresó sin dinero y sin mapa. Versiones diferentes de este evento cuentan que había perdido el dinero en la ida o que había perdido el mapa en el regreso. De hecho, Lupe y otros señalaron que Salazar había comenzado a mentir, cuando una sobrina de los “pequeños” se enteró de que el licenciado había ya prometido el mapa en algunas ocasiones. Para muchos ejidatarios, estos desenlaces probaban el poder del enemigo. En todo caso, siempre existía algún momento más o menos identificable en que los “pequeños” tomaban la ofensiva e impedían a La Canoa recuperar el crucial documento. En realidad, los “caciques” en 1995 habían perdido mucho poder en la región.<sup>2</sup> Pero poco importaba porque el problema no era que los “pequeños” tuvieran más recursos, sino que se adelantaban para visitar a los funcionarios correctos cuando el mapa estaba por producirse. El mapa hacía que sobre él confluyera un sentimiento compartido del sentido de la lucha del ejido.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Nuijten las recupera por escrito en *Ibid.*, pp. 97 y 98.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 93 – 94.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 141.

El mapa extraviado era un objeto que adquiría, entonces, valor encima del oficial y topográfico. Mientras que el mapa era una representación gráfica del espacio y un instrumento de gobierno, también era un objeto que aclaraba y encapsulaba la lucha de los campesinos. Como lo asegura Nuijten siguiendo a Durkheim, el sentimiento colectivo estaba puesto en ese objeto. Por ello, el mapa del ejido funcionaba como funcionaría un fetiche. Este hecho no es independiente de la sensación de que existe una realidad real de la política. El mapa trascendía su condición de mero objeto porque facilitaba a los ejidatarios, en suma, escalar al verdadero centro. Dicho con más precisión, les daba la esperanza de que sus avatares diarios tendían a ello.

*c. Escalar hacia el “Estado”.* Ninguno de los mediadores conectó efectivamente a los campesinos con el “verdadero” centro de la política; los campesinos expresaban lo frustrados que estaban con esta situación a través de críticas a la “corrupción” en México y la poca “rendición de cuentas” de la asamblea ejidal. Poco antes de que Nuijten volviera a casa, la comisión del 91 abandonó la misión de recuperar la “tierra perdida”. El último agrimensor había mostrado a los ejidatarios lo fútil de sus intentos por llegar al centro. Se llamaba Castañeda. Vino al ejido y se presentó sin instrumentos de trabajo, no conocía el caso de La Canoa. Para entonces Nuijten se había involucrado en la lucha del ejido y estaba en la asamblea que lo recibió.<sup>1</sup> Los “pequeños” estaban convocados y una mujer joven y atractiva que los representaba se presentó con Castañeda y le entregó algunos papeles. Nuijten y Ramón dedujeron que se trataba de una de las hijas de los propietarios.

Estos eventos subieron la tensión. Después de un vistazo a los papeles, el agrimensor dijo que era hora de ir al campo. Al salir platicó discretamente con la mujer, fueron al campo en el

<sup>1</sup> Nuijten, de hecho, trabajó de cerca en la elaboración de un nuevo reglamento para el ejido durante la reforma y en cuanto a la tierra perdida, acompañó a los ejidatarios en algunas visitas a la delegación de la SRA en Guadalajara [*Power, community*, pp. 124, 180].

auto de ésta. La medición transcurrió casi en silencio. A la cabeza de la inspección iban Castañeda y la joven, conversando, mascando algunas cañas de azúcar, el principal cultivo en el ejido. Súbitamente, Castañeda declaró concluido el procedimiento. Partió con la mujer a escribir el reporte. En la tarde habría otra junta en la que presentaría sus resultados.

La reunión comenzó con reproches: *“los indios lo tomaron en sus propias manos”*,<sup>1</sup> dijo Ignacio. Ramón completó: *“sería bueno ser indio, que te tomaran en cuenta”*. Nuijten intuyó que nadie creía que este agrimensor estuviera haciendo bien el trabajo. El documento que Castañeda presentó no mencionaba nada sobre la “tierra perdida”. Las discusiones aisladas se desataron. Castañeda dijo no haber encontrado pruebas de que la SRA hubiera pagado por más hectáreas de las que ya poseía el ejido. En todo caso, aseguró, si algo faltaba se tenía que calcular posteriormente. Castañeda dijo que él había elaborado el reporte con la información que Ramón, miembro de la comisión, le había proporcionado. El agrimensor lo denunció: *“y luego van a pensar que deliberadamente hice estos cambios. Entonces todos deben saber que tú me diste esta información”*. Algunos ejidatarios salieron y debatían. Higinio expresó su desacuerdo abiertamente y dijo a Castañeda: *“no estoy de acuerdo, ¡no se ha medido nada!”*. Castañeda reaccionó con enojo: *“¿y que no hemos ido a los campos, entonces?! Esto no se puede medir”*. Todos titubearon pero firmaron el reporte.

Después de esta reunión todo el mundo hablaba de corrupción, el intercambio con Castañeda había sido extenuante. Una vez más había quedado incumplida la promesa del mapa perdido. Sin duda, esta asamblea fue sospechosa; daba material para los innumerables rumores de las intrigas de los “pequeños”. Empero, evidenciaba también la utilidad emocional de las críticas. Algunos consideraban que las cosas debían arreglarse en la ciudad

<sup>1</sup> Todos estos eventos en, *Power, community*, pp. 132 – 136; puede también revisarse, Nuijten, “Between fear and fantasy. Governmentality and the working of power in Mexico”, *Critique of anthropology*, 24(2004), pp. 209 – 230.



de México porque era claro que en la delegación de Guadalajara estaba el problema. Ahí los funcionarios se negaban a cooperar con el ejido. Para otros, el problema era en México, en donde estaba escondido o extraviado el verdadero mapa de La Canoa.<sup>1</sup> Todas estas acusaciones podrían sintetizarse en una: “corrupción”. Pero también podrían entenderse en un registro emocional: frustración.

De acuerdo con Nuijten, los campesinos usaban selectivamente este discurso. El ilegalismo de vender, comprar y rentar la tierra ejidal lo presentaban como una forma aceptable de reciprocidad. Valoraban que las relaciones oficiales se hicieran pronto relaciones personales.<sup>2</sup> Movilizar redes personales para incumplir la ley no era “corrupto”, mientras que Castañeda ó Salazar sí.<sup>3</sup> Estaban expresando la exasperación de intercambios sumamente onerosos que no habían traído ningún resultado. La “corrupción” no era un discurso que “describiera” la realidad. Nadie atestiguó intercambios monetarios entre los “pequeños” y Castañeda y por lo demás, su trabajo no fue menos deficiente que el de otros agrimensores. Además, las relaciones personales no siempre son útiles para arreglar las cosas. Sin el respaldo de la asamblea ejidal, nadie podría vender la tierra. Era “corrupta” la práctica que prometiendo acercarlos al centro, no lo hacía.<sup>4</sup>

La *idea-Estado* explica por qué los campesinos impedían abiertamente que burócratas concretos aplicaran la ley. Los campesinos imaginaban al *Estado* como un centro abstracto de control muy alejado de las transacciones ilegales con la tierra. La tierra era un bien valioso que debía circular. Si el verdadero árbitro de la política estaba bloqueado por burócratas y funcionarios “corruptos”, no había nada criticable en recurrir a los ilegalismos. Estos

<sup>1</sup> *Ibidem*, pp. 136 y 137.

<sup>2</sup> Del mismo modo que ocurre en otras interacciones según lo ha señalado Salman [“Apocryphal citizenship [art. cit.]”, *passim*].

<sup>3</sup> *Power, community*, pp. 133 – 146.

<sup>4</sup> Como lo había observado Gupta, hablando de Mandi [*Blurred boundaries*, p. 216].

burócratas y funcionarios eran la máscara ocultando al *Estado* e impidiendo su acción. Esta forma de la *idea-Estado* explica parte del valor que adquirirían los documentos oficiales, éstos eran puentes hacia el centro. También eran importantes porque repelían el intento de burócratas concretos de aplicar la ley. Servían para restituir y defender lo “justo” –una transacción de tierra concreta– sin que coincidiera con lo legal.

La *idea-Estado* explica también la sensación que tenían los campesinos de estar tratando de alcanzar a una sola entidad. Burócratas, funcionarios de la PA, Salazar, Castañeda, “los pequeños” aparecían como partes de un todo, de un gran impedimento sistemático por llegar al centro. De ahí las fantasías sobre las maquinaciones que siempre los privaban del mapa. Todos estos infortunios sólo confirmaban que detrás de la máscara de práctica tenía que haber algo. Burócratas y “pequeños” confabulaban para impedirles llegar a ese “algo”. Los campesinos no los imaginaban coludidos para dominarlos, sino coludidos para bloquear su paso hacia el centro de control. Por esta razón teorizaban una y otra vez sobre la ubicación del verdadero “nudo” –Guadalajara, México, Autlán. No perdían la esperanza, pese a los infortunios individuales, de encontrar el modo para llegar al *Estado*.<sup>1</sup> Nuijten llama, por tanto, a la burocracia agraria, la “máquina generadora de esperanza”.<sup>2</sup> Ese era el efecto de imaginar que el *Estado* era un árbitro imparcial en algún lugar fuera de la experiencia cotidiana.

\*\*\*

La *idea-Estado* tiene variaciones y efectos. Adquiere un modo distintivo en cada escenario, se puede reconstruir analizando las reflexiones sobre la política. Aparece también en las metáforas para describir la realidad. Circula y los individuos la comparten. Es imaginario, pero lo imaginario suele confundirse con lo real. Y actuamos con base en ello. Las prácticas

<sup>1</sup> Esta es una forma de pensamiento religioso. El infortunio individual queda disociado de la cualidad bondadosa de los intercambios en su conjunto. Michel Herzfeld había ya señalado esta forma de experiencia en las burocracias [Véase *The social production of indifference* {*op. cit.*}].

<sup>2</sup> *Ibidem.*, “The lost land II: the surveyors”, nota 1, p. 120.

no están determinadas por la variación de la *idea-Estado* con que nos enfrentemos en un lugar concreto. Pero responden a que esa idea expone para los individuos la naturaleza del *Estado*, de la situación que los atrapa y de un burócrata concreto. La *idea-Estado* tiene como efecto dotar de sentido y unidad a cada interacción. Crea al *Estado* e incide en el repertorio de acción.

## CONCLUSIONES

Los accidentes cotidianos en las ventanillas son una parte constitutiva de los *Estados*. Reconstruirlos a través de descripciones etnográficas equivale a exponer la experiencia de la autoridad política para miles de personas alrededor del mundo. Equivale a describir el tipo de cosas en el mundo real a las que nombramos “Estados”. De ahí la importancia de la variación de la antropología social que ha guiado las reflexiones de este texto, y que avanza rápidamente hacia el estatus de “subdisciplina”: la antropología del *Estado*. Un encuentro con un burócrata parece un incidente banal. Observar que nadie cumple con su papel organizacional desapasionadamente, sorprende. Tropezarse con las representaciones imaginarias circulando en un espacio social –esas peculiares ideas que los individuos tienen sobre las asociaciones políticas concretas–, invita a una investigación. Se vuelven entonces visibles los efectos de las maneras de imaginar en los modos de actuar. Se vuelve entonces más claro que los accidentes son la textura del *Estado*.

Detrás de la práctica no hay un actor, ni un centro abstracto de control. Mucho menos, un instrumento para desarrollar naciones. Esas ideas son variaciones de lo que en este texto hemos llamado *idea-Estado*. El *Estado* (con mayúscula y cursiva), un “monopolio de violencia legítima”, no va a construirse en ninguna parte. Es un idealtipo weberiano, útil en el análisis. No es un hecho que vaya pasar, menos aún si se está pensando en las poscolonias africanas. Lo que sí pasó es que ese paquete de instrumentos gubernativos y formas contemporáneas de imaginar a la autoridad política quedó difundido a escala planetaria. No pasó, el *Estado* está *ocurriendo* en todo el mundo.

Entonces, ¿qué es el *Estado*?; ¿qué es, si no una soberanía, ni un instrumento técnico de control? Efectuaciones culturales situadas de diseños organizacionales isomorfos: hombres y mujeres poniendo en práctica reglas similares, imaginándose de forma parecida. Para obtener esta respuesta, el primer capítulo delimitó el objeto de estudio, argumentó por la universalidad de la práctica política, caracterizó al *Estado* y expuso los componentes analíticos: idea y práctica. Sirvió para alejarnos de prejuicios y concepciones evolucionistas de las sociedades humanas. El segundo capítulo expuso los antecedentes de esta forma de conceptualizar al *Estado*, expuso los problemas de tomar al *Estado* por un objeto real y mostró alternativas. Esta parte fue el punto de partida, nuestro andamiaje teórico.

Asentado que el *Estado* puede también estudiarse como un dominio de prácticas y simbolizaciones en diferentes espacios empíricos alrededor del mundo, el texto, en los capítulos tercero y cuarto, reinterpretó el material etnográfico de Gupta, Dubois y Nuijten, no sin recuperar los argumentos de estos etnógrafos que exponían con más claridad la incidencia de la *idea-Estado* en la práctica cotidiana.

Observamos que en las ventanillas los individuos actuaban con base en una forma de la *idea-Estado*. Eran hombres y por tanto, buena parte de sus prácticas derivaban de la improvisación, exhibían tácticas y estrategias que permitían los usos de una institución. Pero también, por ser hombres, estaban suspendidos en una red de significados en la que circulaba un modo de la *idea-Estado*, causante de la sensación de continuidad del *Estado* a través del tiempo y el espacio. En suma, los siguientes son los hallazgos de la indagación.

¿Por qué las anganwadi desafiaban las inspecciones de la coordinadora y la gente hacía lo mismo con las anganwadi? Porque todos imaginaban al *Estado* como una pirámide bloqueada por la corrupción; tenían, entonces, cierta aversión a burócratas concretos. Encontramos pruebas de esta imagen. Ciudadanos y funcionarios usaban una metáfora de verticalidad para

hablar del *Estado*. Esa metáfora se materializaba en el jeep, objeto que simbolizaba un descenso de la autoridad. La cultura pública en Mandi siempre describía al burócrata como corrupto, lo presentaba como un obstáculo al *Estado*. Y era plausible para todos. Un burócrata real, hiciera lo que hiciera, simplemente confirmaba esta sospecha.

¿Por qué los funcionarios de la CAF personalizaban algunos encuentros y algunos otros los “tecnificaban”? Porque se imaginaban como un experto en el funcionamiento del sistema frente a un profano de la administración. Sabían, entonces, que podían replegarse al plano técnico sin que nadie reprochara su inatención. En este caso, la imagen de sí, era la forma de imaginar al *Estado*, igualmente, compartida por todos. Como prueba observamos que los funcionarios admitían que la gente los imaginaba con poderes que no tenían; la gente, por su parte, trataba de hacerse pasar por el inexperto para conseguir concesiones. La idea estaba inscrita además en los edificios de la CAF. Esto explica parte de la agresividad observable en las sedes, donde los encuentros se volvían inevitablemente impersonales. La idea se reproducía debido a las exigencias del puesto. El funcionario tenía que escoger entre casos similares de pobreza y eso lo estresaba. Evitaba culpas, remordimientos y reclamos pretendiendo que su decisión era la fría valoración de un experto. Los ciudadanos lo sabían, conocían el estrés de ese hombre expuesto diariamente a la miseria. Pretendían no saberlo. En esta complicidad tácita se reproducía la sensación de existencia que proyectaba la CAF.

¿Por qué los ejidatarios de La Canoa vendían ilegalmente la tierra? Porque imaginaban que el *Estado* era un centro abstracto de control, aislado de la realidad diaria por la corrupción de los burócratas. Sabían que los inspectores no eran el *Estado* “en sí” y no era injusto ni condenable repeler sus inspecciones. El imaginado centro de control era para ellos el verdadero árbitro. Debido a esta forma de imaginar pagaban a muchos mediadores que prometían acercarlos al centro, como en el caso de la “tierra perdida”. Hicieron, asimismo,

del mapa del ejido un fetiche, un objeto que valía porque simbolizaba un triunfo en sus esfuerzos por llegar a ese árbitro. Por todas estas razones, cuando los ejidatarios se quejaban de la corrupción en México estaban en realidad expresando la frustración de ver saboteados todos sus intentos por llegar al verdadero centro de control, el *Estado*.

Estas son algunas de las relaciones sociales suscitadas cuando una asociación política pretende ser la única legítima en un territorio. En estas relaciones una idea del *Estado* flota – nos dijo Weber en 1904– en las cabezas de esos hombres históricos y orienta su acción. Mientras todo esto estaba ocurriendo en el mundo, a mediados de los 90, el Banco Mundial publicó un instructivo para construir “Estados eficaces” y hacer “que el desarrollo ocurriera”. Quizás. Habrá que seguir analizando –con observación participante de primera mano– los espacios sociales en donde el *Estado*, eficaz o no, se inserta –descubrir y documentar cómo se usa y se imagina– antes de refutar o suscribir esa afirmación del Banco Mundial. Un “Estado” sirve para muchas cosas y esta tesis es una contribución mínima a la investigación de cuáles son.

## BIBLIOGRAFIA

- ABELES, Marc, *Anthropologie de l'Etat*, París: Éditions Payot & Rivages, 2005.
- ABRAMS, Philip, "Notes on the difficulty of studying the State", *Journal of Historical Sociology*, 1(1977), pp. 58 – 87.
- ADLER-LOMNITZ, Larissa, Rodrigo Salazar Elena e Ilya Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México: Siglo XXI, 2004.
- AGAMBEN, Giorgio, *Profanaciones*, Flavio Costa y Edgardo Castro (trads.), Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2005.
- , *Homo Sacer: Sovereign power and bare life*, Stanford: Stanford University Press, 1995.
- ALONSO, Ana María, "The politics of space, time and substance: State-formation, nationalism, and ethnicity", *Annual review of anthropology*, 23(1994), pp. 379 – 405.
- APPADURAI Arjun y Carol Breckenridge, "Why public culture?", *Public culture*, 1 (1988), pp. 5 – 11.
- ARENDT, Hannah, *La crise de la culture*, Patrick Lévy (trad.), París: Gallimard, 1972 [1954].
- ARTHURS, Alberta, "Snapshot: social imaginaries and global realities", *Public culture*, 15(2003), pp. 579 – 586.
- ASHFORTH, Adam, *Witchcraft, violence and democracy in South Africa*, Chicago: The university of Chicago press, 2005.
- BAKHTINE, Mikhaïl, *L'œuvre de François Rabelais et la culture populaire au Moyen Âge et sous la Renaissance*, Andrée Robel (trad.), París: Gallimard, 1970.
- BALANDIER George, "Voir ailleurs, pouvoir ici", *Raisons politiques*, 2006, no. 2, pp. 15 – 22.
- BANCO MUNDIAL, *World development report 1997. The State in a changing world*, Nueva York: Oxford University Press, 1997.
- BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. París: Fayard, 2006 [1989].
- , "Foucault au Congo" en Marie-Christine Granjon, *Penser avec Foucault. Théorie critique et pratiques politiques*, París: Karthala, 2005. pp. 183 – 222.
- , "L'énonciation du politique", *Revue française de sciences politiques*, 35(1985), pp. 343 – 372.
- BENJAMIN, Walter, *Ensayos escogidos*, H. A. Murena (trad.), México: Ediciones Coyoacán, 2006 [1967].
- BERMAN, Bruce y John Lonsdale, *Unhappy valley. Conflict in Kenya and Africa. Book one: State and class*, Ohio: Ohio university press, 1992.



- BIZBERG, Ilán, “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano”, en *Homenaje a Rafael Segovia*, México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998. pp. 25 – 43.
- BLOM HANSEN, Thomas y Finn Stepputat, *States of imagination: ethnographic explorations of the postcolonial State*, Durham: Duke university press, 2001.
- BOURDIEU, Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, París: Éditions du seuil, 1972 [2000].
- BRASTIS, Peter, *Everyday life and the State*, Londres: Paradigm publishers, 2006.
- BURCHELL, Graham y Collin Gordon, (eds.), *The Foucault effect*, Chicago: The university of Chicago press, 1991.
- CASTORIADIS, Cornelius, *L'institution imaginaire de la société*, París: Éditions de Seuil, 1975.
- CERTEAU, Michel de, *L'invention du quotidien. Arts de faire*, París: Éditions gallimard, 1990. [traducción castellana de Alejandro Pescador, Universidad Iberoamericana, 2007].
- COMAROFF, Jean y John Comaroff, “Figuring crime: Quantifacts and the production of the un/real”, *Public culture*, 18(2006), pp. 209 – 245.
- , (eds.), *Law and disorder in the postcolony*, Chicago: Chicago university press, 2006.
- COOPER, Robert, *The breaking of nations*, Nueva York: Grove press, 2003.
- CORONIL, Fernando y Julie Skurski (eds.), *States of violence*, Michigan: The university of Michigan press, 2006.
- DAS, Veena y Deborah Poole, *Anthropology in the margins of the State*, Santa Fe: School of American research press, 2004.
- DEAN, Mitchell, *Governmentality. Power and rule in modern society*. Londres: Sage publications, 1999.
- DELEUZE, Gilles, *Foucault*, París: Éditions de minuit, 1986.
- DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, París: Economica, 2003.
- ESPÍNDOLA MATA, Juan, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, México: El Colegio de México, 2004.
- FERGUSON, James y Akhil Gupta, “Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality”, *American ethnologist*, 29(2002), pp. 981 – 1002.
- FERGUSON, James, *Global shadows: Africa in the neoliberal world order*, Durham: Duke university press, 2006.

- , *The antipolitics machine*, Minneapolis: University of Minnesota press, 1994.
- FOUCAULT, Michel, *Sécurité, territoire et population: Cours au collège de France. 1977 – 1978*, París: Hautes Études, 2004.
- , *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France. 1978 – 1979*, París : Hautes Études, 2004
- , *Il faut défendre la société. Cours au collège de France. 1976*, París: Hautes Études, 1997
- , *Surveiller et punir*, París: Gallimard, 1975.
- FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado*, Barcelona: Ediciones B, 2004.
- GEERTZ, Clifford, “What is the State if it is not a sovereign?”, *Current Anthropology*, 45(2004), pp. 577 – 593.
- , “Thick description: toward and interpretative theory of culture”, *The interpretation of cultures*, Nueva York: Basic Books, 1973.
- GESCHIERE, Peter, *Sorcellerie et politique en Afrique*, París: Karthala, 1995.
- GOFFMAN, Erving, *The presentation of self in everyday life*, Nueva York: Anchor books, 1959.
- GUPTA, Akhil y Aradhana Sharma (eds.), *The anthropology of the State: a reader*, Oxford: Blackwell publishing, 2006.
- , “Globalization and postcolonial States”, *Current Anthropology*, 47(2006), pp. 277 – 307.
- GUPTA, Akhil, “Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined State”, *American ethnologist*, 22(1995), pp. 375 – 402.
- , “Narratives of corruption. Anthropological and fictional accounts of the Indian State”, *Ethnography*, 6(2005), pp. 5 – 34.
- , “Governing populations” véase Blom Hansen y Stepputat.
- JOSEPH, Gilbert y Daniel Nugent (eds), *Everyday forms of state formation. Revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*, Durham: Duke university press, 1994.
- KATZNELSON, Ira y Helen Milner, *Political science: the state of the discipline*, Nueva York: Norton, 2002.
- LA BOETIE, Étienne de, *Le discours de la servitude volontaire*, transcripción de Charles Teste, París: Éditions Payot & Rivages, 2002.
- LEE, Benjamin y Edward LiPuma, “Cultures of circulation: the imaginations of modernity”, *Public culture*, 14(2002), pp. 191 – 213.

- LEVY Brian y Sahr Kpundeh, *Building state capacity in Africa.*, Washington, D.C.: World Bank Institute, 2004.
- LOMNITZ, Claudio, “Elusive property: the personification of mexican national sovereignty” en F. Myers (ed.), *The empire of things. Regimes of value and material culture*, Santa Fe: School of American Research press, 2001. pp. 119 – 138;
- MAMDANI, Mahmood, *Good muslim, bad muslim*, Nueva York: Three leaves press, 2004.
- MAWDSLEY, Emma y Jonathan Rigg, “A survey of the World development reports I: discursive strategies”, *Progress in development studies*, 2(2002), pp. 93 – 111.
- , “A survey of the World development reports II: continuity and change in development orthodoxies”, *Progress in development studies*, 4(2003), pp. 271 – 286.
- MBEMBE, Achille, “Nécropolitique”, *Raisons politiques*, 2006, no. 1, pp. 29 – 60
- , *De la postcolonie. Essai sur l’imagination politique dans l’Afrique contemporaine*, París: Karthala, 2000.
- MITCHELL, Timothy, “Society, economy and the State effect” George Steinmetz (ed.), *State/culture: State-formation after the cultural turn*, Londres: Cornell university press, 1999. pp. 76 – 97.
- , “The limits of the State: beyond statist approaches and their critics”, *American political science review*, 85 (1991), pp. 77 – 96.
- , “Everyday metaphors of power”, *Theory and society*, 19(1990) pp. 545 – 577
- NANDY, Ashis, *The romance of the State. And the fate of dissent in the tropics*, Nueva Deli: Oxford University Press, 2003.
- NAVARO-YASHIN, Yael, *Faces of the State*, Princeton: Princeton university press, 2002.
- NETTL, J.P., “The State as conceptual variable”, *World politics*, XX(1968), pp. 559 – 592
- NUGENT, David, “Governing states” en David Nugent y Joan Vincent (eds.), *A companion to the anthropology of politics*, Oxford: Blackwell publishing, 2004.
- NUIJTEN, Monique, *Power, community and the State*, Londres: Pluto press, 2003.
- , “Between fear and fantasy. Governmentality and the working of power in Mexico”, *Critique of anthropology*, 24(2003), pp. 209 - 230.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *United Nations world public sector report*, Nueva York: Naciones Unidas, 2001

- PARAMESHWAR Gaonkar, Dilip y Elizabeth Povinelli, “Technologies of public forms: circulation, transfiguration, recognition”, *Public culture*, 15(2003), pp. 385 – 397.
- PITKIN, Hanna Fenichel, *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia*, Ricardo Montoso Romero (trad.), Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1984.
- QUINTON, Anthony (ed.), *Political philosophy*, Oxford: Oxford university press, 1967.
- ROSE, Nikolas y Peter Miller, “Political power beyond the State”, *British journal of sociology*, 43(1992), pp. 172 – 205.
- ROSE, Nikolas, “Governing advanced liberal democracies” en A. Barry, T. Osborne y N. Rose (eds.), *Foucault and political reason*, Chicago: The university of Chicago press, 1996. pp. 37 – 63.
- RUNDINELLI, Dennis A. y G. Shabbir Cheema (eds.), *Reinventing government for the twenty first century: State capacity in a globalized society*, Bloomfield, CT.: Kumarian press, 2003.
- STEINBERGER, Peter, *The idea of the State*, Cambridge: Cambridge university press, 2004.
- STEINMETZ, George (ed), *State/culture: State-formation after the cultural turn*, Londres: Cornell university press, 1999.
- TAUSSIG, Michel, *Defacement*, Stanford: Stanford university press, 1999.
- , *The magic of the state*, Londres: Routledge, 1997.
- , *The nervous system*, Nueva York: Routledge, 1992.
- TAYLOR, Charles, “Modern social imaginaries”, *Public culture*, 14(2002), pp. 91 – 124.
- TILLY, Charles (ed.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975.
- TODOROV, Tzvetan, *Mikhail Bakhtin: the dialogical principle*, Minneapolis: The university of Minnesota press, 1984.
- TROUILLOT, Michel-Rolph, “The anthropology of the State in the age of globalization”, *Current anthropology*, 42(2001), pp. 125 – 138.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, tad. José Medina Echevarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo Garía Maníes y José Ferrater Mora, México: Fondo de cultura económica, 1964.
- , *Essais sur la théorie de la science*, París, Presses pocket, 1992.

WITTGENSTEIN, Ludwig, *Investigaciones filosóficas*, Alfonso García Suárez y Ulises Moulines (trads.), México: Universidad nacional autónoma de México, 2003 [1958].

ZOELLICK Robert, “Fragile States: securing development” [texto preparado para su lectura], Ginebra, 19 de septiembre de 2008 [disponible en: <http://web.worldbank.org/>].