

Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado¹

Introducción: hacia una
antropología del Estado

La antropología política mexicana ha abordado el estudio de los Estados contemporáneos desde al menos tres perspectivas: relaciones interétnicas, antropología jurídica y "formación del Estado". El presente artículo realiza una aproximación diferente, dirigida al análisis de las interacciones entre la sociedad y el Estado, a partir de las siguientes premisas: está centrado en los actores, los espacios de interacción constituyen los puntos nodales de observación y se actualizan las relaciones sociales que construyen los actores entre sí.

Palabras clave: relaciones sociedad-Estado, Estado-definición, sociedad civil, políticas públicas, etnografía institucional.

Un campo en proceso de consolidación en la antropología política es el estudio de los Estados contemporáneos. Durante buena parte del siglo XX, la antropología mostró poco interés en su análisis, en parte por la tendencia a estudiar grupos humanos donde el Estado como forma de organización política es sólo una de varias posibilidades (Wolf, 2001), y en parte por cierta dificultad teórica para definirlo como objeto de estudio antropológico (Krohn-Hansen y Nestad, 2005). Los estudios de antropología política al respecto se centraron más bien en la génesis de los Estados como forma de dominación política (Krader, 1982; Clastres, 1974), y no fue sino hasta décadas recientes que comenzó a consolidarse, dentro

♦ Doctor en antropología social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas-df). Investigador posdoctoral Centro de Estudios de la Metrópoli/Centro Brasileño de Análisis y Planeación (cem/cebrap).

heviadelajara@yahoo.com.

1. Este artículo forma parte de los resultados de la investigación "Construção da cidadania e programas de transferencias de renda condicionados: comparando Bolsa Familia (Brasil) e Oportunidades (México)" desarrollada por el autor entre 2007 y 2008, con el apoyo financiero de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Sao Paulo-FAPESP.

de la antropología social, el Estado como área de estudio particular (Sharma y Gupta, 2006).

Esta situación contrasta con otras disciplinas de las ciencias sociales que tienen al Estado como uno de sus objetos de estudio. En estas disciplinas, la corriente predominante se basa en Weber (1964), quien analiza la emergencia del Estado burocrático-administrativo, definiéndolo principalmente en relación a la exclusividad que tiene sobre el uso legítimo de la fuerza. Otra corriente importante, de inspiración marxista, se centra en la posición del Estado como instrumento de dominación de clase (Offe, 1991). Sin embargo, no fue sino hasta el artículo pionero de Abrams (1977) que comenzó a abrirse paso una tercera corriente centrada en rescatar la complejidad y diversidad de agencias e ideologías envueltas detrás de este concepto.²

Es en esta tercera corriente donde se insertan teorías interactivas que buscan definir al Estado desde los tipos de relación que establece con la sociedad. Así, Joel Migdal define al Estado como “un campo de poder marcado por la amenaza y el uso de la fuerza caracterizado por: 1. La imagen de una organización coherente que controla un territorio, la cual es una representación de la gente unida bajo ese territorio y 2. Las prácticas reales de sus múltiples partes” (Migdal, 2001: 15-16).

A pesar de su retraso con respecto a otras disciplinas, la antropología ha realizado en las últimas décadas avances significativos en el estudio del Estado. Los más logrados se han centrado en los mecanismos simbólicos por los cuales estas instituciones consiguen una imagen de organización coherente, principalmente por medio del nacionalismo y la invención de una identidad común (Lomnitz, 1995; Ander-

2. Además de estas corrientes, podemos citar, por ejemplo, teorías funcionalistas que lo incorporan al Estado como un subsistema social (Parsons, 1968; Luhmann, 1993). Para resúmenes sobre las diversas teorías y naturaleza del Estado desde estas ópticas, véase Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985).

son, 1993). También se han llevado a cabo investigaciones que buscan dar cuenta de “las prácticas reales de sus múltiples partes”, donde sobresalen para el caso mexicano las investigaciones coordinadas por Jorge Alonso y Alberto Aziz (Alonso, 1982; Alonso, Aziz y Tamayo, 1992; Aziz y Alonso, 2005) quienes muestran la complejidad de agencias, instituciones y temas que implica hablar del Estado mexicano, por medio de un estudio longitudinal que alcanza tres décadas, así como el análisis del sistema político como parte fundamental del Estado, y de la cultura política existente al interior del mismo (Tejera Gaona, 2000; Adler, 2001; Adler, Adler y Salazar, 2004). Sin embargo, tradicionalmente la antropología mexicana contemporánea se han centrado en tres grandes corrientes: las relaciones Estado-pueblos indios, la antropología jurídica y los estudios de *formación del Estado*.

La primera corriente se centra en las complejas relaciones entre los pueblos indios y el Estado. Por medio de conceptos como multiculturalismo, autonomías y relaciones interétnicas, se hace una revisión profunda de los fundamentos liberales que soportan ideológicamente muchas de las prácticas estatales, cuerpos legales e incluso la misma idea del Estado (Oemichen, 1999; De la Peña y Vázquez León, 2002; Díaz Polanco y Sánchez, 2002; Hernández y Sierra, 2004).

A pesar de sus enormes aportes, en estos estudios existe una tendencia de comprender al Estado como una entidad coherente, regular y monolítica, omnipresente en todas las esferas sociales y, en el mejor de los casos, sólo representando intereses multinacionales o externos. Se homogeniza la acción estatal, como si fuera una sola fuerza: se oponen los pueblos indios al *Estado-nacional* sin definir en su interior las múltiples fuerzas que en él operan, las diferencias de poderes y órdenes de gobierno y sus múltiples complejidades.

Una parte de esta situación se explica porque se establece una relación entre los pueblos indios y el Estado más parecida a la que se establece en la arena internacional: los pueblos indios en América Latina se presentan muchas veces como unidades del mismo rango jurídico que el Estado y cada vez recurren más a instancias internacionales para dirimir sus conflictos (como la corte Interamericana de Derechos Humanos) (Bengoa, 2000).

Una segunda corriente la compone lo que se denomina *antropología jurídica*, interesada en las complejas relaciones de una de las esferas del Estado más importantes y comparativamente menos analizada: la esfera judicial. Aquí las investigaciones se enfocan en el desarrollo de sistemas alternativos de justicia, así como en las situaciones de desventaja que enfrentan los indígenas frente a los cuerpos de justicia (Sierra, 2004; Moore, 2005).

Sin embargo, esta corriente también se concentra sólo en una parte de la sociedad, los pueblos indios, los que además poseen un estatuto diferente a otros grupos sociales (como vimos arriba), y una historia propia de relación con los Estados caracterizada por la conquista, la expropiación de sus tierras, el sometimiento constante, que modifica a su vez la historia de las relaciones concretas de actores indígenas y gobiernos. Así, las relaciones ente el Estado y el resto de los cuerpos sociales siguen siendo menos estudiadas en la antropología mexicana.

Una tercera corriente de estudio sobre relaciones sociedad-Estado trasciende en parte esta limitación. Nos referimos a los estudios que denominamos genéricamente de *formación del Estado* y que desarrollan modelos relacionales en sus planteamientos. Según Baitenmann (2005: 171), pueden distinguirse dos grandes corrientes que estudian la formación del Estado, una enfocada en los conceptos de subalternidad y resistencia, interesados en cómo los grupos subalternos establecen estrategias de resistencia; y otra,

representada en trabajos que analizan cómo y por medio de qué mecanismos el Estado adquiere su autoridad y poder.

En 1994, Joseph y Nugent coordinaron la publicación del libro *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, donde dialogan estas corrientes. Si bien el periodo al que aluden corresponde a las épocas revolucionarias y posrevolucionarias tempranas de México, también muestra cómo son esenciales las formas cotidianas, las interacciones concretas y diarias entre diferentes agentes sociales y estatales que van construyendo una serie de prácticas, ideas y entramados legales que constituyen el moderno Estado mexicano.

En sintonía con dichas corrientes, este artículo propone una cuarta alternativa: el análisis relacional o interactivo entre sociedad y Estado. Se parte de la premisa que es necesario comprender a las diversas agencias del Estado a partir de las relaciones que desarrolla con actores sociales variados. El modelo relacional propuesto se nutre de diversos enfoques, donde sobresalen las perspectivas relacionales desarrolladas por Long (2001), Migdal (2001), Fox (1992) e Isunza (2004).

Este modelo se compone de cuatro premisas analíticas: está centrado en los actores y rescata su complejidad y diversidad; los espacios de interacción constituyen los puntos nodales de observación puesto que en ellos se desarrollan las estrategias y se actualizan las relaciones sociales que construyen los actores entre sí; la implementación de la política resulta tan o más importante que el diseño de la misma para explicar sus impactos y efectos; y las interacciones generan consecuencias —intencionales y no intencionales— e impactos en los actores sociales y estatales que deben ser cuidadosamente caracterizadas. A continuación analizamos cada una de estas premisas.

Orientación al actor

La primera premisa del modelo relacional es su orientación al actor. En las últimas décadas, desde diversas disciplinas sociales y movimientos políticos se rescata la centralidad de los actores sociales.

En este sentido sobresalen las propuestas de Norman Long (2001), quien expone tres argumentos para trascender los enfoques estructuralistas hacia un enfoque orientado al actor. En primer lugar, más que negar la importancia de determinismos externos centrales (mercado, globalización, invasión del Estado, etc.) una orientación centrada en el actor entiende que estas fuerzas “se introducen necesariamente en los mundos de vida de los individuos y grupos sociales afectados, y de esta manera son mediadas y transformadas por estos mismos actores y sus estructuras” (Long, 2001: 13). De ahí que sean necesarios, en segundo lugar, análisis dinámicos que enfatizan la relación mutua entre los diversos actores, que tienen además la ventaja de que permiten explicar “las respuestas diferenciales a circunstancias estructurales similares”. Esta capacidad de los actores para interpretar información y diseñar estrategias se define en términos de agencia, es decir, como la propiedad de sujetos individuales, y de las redes sociales que los soportan, de tomar decisiones basadas en el análisis de las informaciones tomando en cuenta sus recursos y las limitaciones del contexto (Long, 2001: 24). De ahí que, en tercer lugar, Long abogue por la necesidad de una etnografía que permita documentar las diferentes estrategias que usan los actores “convirtiendo lo malo en circunstancias menos malas”, dando importancia a la descripción concreta de los procesos que se llevan a cabo en los proyectos de desarrollo para poder dar cuenta de las estrategias de los actores y los procesos de cambio, así como los vínculos entre diversas escalas, y, finalmente, “el papel decisivo desempeñado

por formas diversas y a menudo contradictorias de acción humana y conciencia social en la fabricación del desarrollo” (Long, 2001: 15).

Es decir, un modelo relacional tiene que dar cuenta de la complejidad y diversidad de actores sociales, rescatando en primer lugar su capacidad de agencia —esto es, con plenas capacidades para recibir, interpretar y usar información, desarrollar diversas estrategias para mejorar sus posiciones y su capacidad de reflexividad. En el caso que nos ocupa, el modelo relacional pone en interacción actores estatales y sociales.

Actores estatales

Los modelos relacionales han avanzado en la definición del Estado como objeto de estudio de las ciencias sociales, enfatizan su complejidad y diversidad interna, y se centran en los conceptos de capacidades y autonomía. En este sentido, como ya vimos en la introducción, el Estado puede definirse como “un campo de poder marcado por la amenaza y el uso de la fuerza caracterizado por: 1. La imagen de una organización coherente que controla un territorio, la cual es una representación de la gente unida bajo ese territorio y 2. Las prácticas reales de sus múltiples partes” (Migdal, 2001: 15-16).

En relación al primer punto, la imagen, son centrales los límites y fronteras entre territorios, entre esferas público-privadas, entre los que hacen las reglas y los que son gobernados por ellas —*ruler-ruled*—, entre el Estado y la sociedad (Migdal, 2004: 18). Los actores sociales se ubican principalmente dentro de la segunda dimensión, las múltiples partes donde se actualizan las prácticas y se despliegan los proyectos políticos de estos actores.

Los modelos relacionales con orientación al actor, entonces, deben hacer lo que Migdal denomina una *antropología del Estado*, esto es “el estudio de las partes del Estado en

sus ambientes y las relaciones de cada una de las partes con las demás” (Migdal, 2001: 124). Esta también es la idea de Fox cuando habla de una etnografía institucional (2005: 87), y cuando introduce el concepto de “desempacar” (*unpack*) al Estado (Fox, 1992: 39; 1996: 1089), es decir, develar prácticas y relaciones de las diversas agencias que componen, en la práctica, al Estado.

Así, al hablar de “actores estatales” es necesario identificar las diferentes organizaciones o instituciones involucradas, prácticas institucionales que los actores estatales desarrollan y relaciones que se generan en su interior. Por esto es central el análisis de la implementación de la política y su descripción etnográfica.

Ahora bien, este complejo de organizaciones y prácticas se articula en una idea homogénea y coherente, utilizando dos dimensiones: *autonomía* y *capacidad* de poder (Fox, 1992: 12). La autonomía se define, siguiendo a Skocpol (en Fox, 1992: 12), como la independencia de la autoridad para llevar sus propias agendas. Sobre la capacidad de los Estados, Grindle (1996: 8-10) define diversos tipos de capacidad estatal (*State Capacity*): capacidad institucional (hacer reglas de juego efectivas), técnica (macroeconomía y políticas fiscales sanas), administrativa (infraestructura y servicios a la población) y política (canales legítimos de demandas, resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios, participación ciudadana y toma de decisiones). Por su parte, Migdal afirma que las capacidades estatales incluyen capacidades “para penetrar en la sociedad, regular relaciones sociales, extraer recursos, y apropiarse o usar estos recursos de diversas maneras” (Migdal, 1988: 4-5). La autonomía y las capacidades muchas veces definen la fortaleza o debilidad de las autoridades e instituciones estatales para llevar a cabo su agenda política y ejecutar políticas o reformas.

Actores sociales

Si el Estado resulta un concepto complejo de definir, es más difícil aún caracterizar a la sociedad como un concepto que no parezca residual (*lo que no es ni Estado ni mercado*). Como plantea Fox:

Más allá de los límites del Estado, los “actores sociales” son grupos de personas que se identifican por compartir una serie de intereses comunes y de ideas de cómo llevarlas a cabo. La “sociedad civil” es un concepto común, pero muy general, que se utiliza para identificar y analizar a los actores que están fuera del Estado. Es una categoría residual —“lo no estatal” — que no ofrece herramientas analíticas para comprender las dinámicas internas y la articulación con el Estado más allá de nociones generales como fuertes o débiles (Fox, 1992: 23).

En las últimas décadas ha existido un desarrollo notable en términos conceptuales y descriptivos sobre el concepto de sociedad civil, lo cual forma parte central de una serie de modelos sobre el desarrollo de la modernidad, donde se diferencian tres grandes ámbitos: mercado, Estado y sociedad. Siguiendo a Isunza (2001), son los modelos posthabermasianos los que desarrollan más sistemáticamente el concepto de sociedad civil sobre la diferenciación de estas esferas. El ejemplo más acabado de estos modelos es el trabajo de Cohen y Arato (1992) donde se define a la sociedad civil como “esferas de interacción social entre la economía y el Estado” (familia, asociaciones voluntarias, movimientos sociales y formas de comunicación pública), y son centrales los procesos de autoconstitución y automovilización (Cohen y Arato, 2001: 8).

De la discusión contemporánea pueden rescatarse cuatro elementos que caracterizan o definen a la sociedad civil. En primer lugar está la centralidad que tienen los procesos de asociacionismo. La sociedad civil encuentra su concreción por medio de diferentes procesos de asociación por parte de

los actores sociales. Tomemos, por ejemplo, la definición de Isunza:

La *sociedad civil* es una institución donde toman forma las solidaridades interpersonales y grupales. Es el espacio de sociabilidad que media entre el Estado y la familia, no centrado en las motivaciones de dominio o de ganancia. De esta forma, la sociedad civil es una red de relaciones entre sujetos que se reproducen de manera relativamente autónoma frente al Estado y al mercado. Esta conformación es el resultado de un particular proceso de complejización que se corresponde con la necesidad de institucionalización de cierta moralidad en el ámbito legal e institucional (Isunza, 2001: 114).

Las “redes de relaciones” a las que se refiere el autor toman cuerpo en diferentes asociaciones y formatos: movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones de vecinos, asociaciones civiles, clubes deportivos, grupos de mujeres, fundaciones, organizaciones juveniles, etcétera.

Como es evidente, cada una de estas asociaciones tiene fines, formatos, mecánicas, protección jurídica y actores sociales diversos. De ahí que la heterogeneidad sea su segunda característica. La sociedad civil designa a un conjunto sumamente heterogéneo de asociaciones. Mucha de la literatura se dedica a caracterizar esta diversidad, discutir si asociaciones con fines políticos —como los partidos políticos— o económicos —como las cámaras de comercio— “pertenecen” o no a la sociedad civil. En este sentido, se crean términos para distinguir a la sociedad civil de la *sociedad política* y *sociedad económica*, o se adjetiva como la llamada *sociedad civil popular* compuesta por movimientos sociales y sindicatos. De hecho, en la misma definición de las asociaciones paradigmáticas de la sociedad civil no hay acuerdo si se les denomina organizaciones civiles, organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil,

etcétera (Olvera, 1999, 2003; Isunza, 2001; Gurza, 2003; Gurza, Houtzager y Castello, 2006a, 2006b).

A pesar de la coincidencia sobre este punto, es frecuente que en el uso del concepto, sobre todo en arenas políticas, exista una tendencia a definir a la sociedad civil como una entidad monolítica y que, además, se encuentra siempre en el lado bueno y desinteresado de la esfera pública, en contraposición al Estado y al mercado, donde los intereses privados siempre están sobre los públicos, punto también criticado en la literatura (Gurza, 2003; Gurza, Houtzager y Castello, 2006a, 2006b; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Gran parte de esto se debe al uso que se le dio al concepto en la década de 1990 en su enfrentamiento a los autoritarismos de Estado (como en Europa del Este y América Latina): al comportamiento de muchas de las asociaciones que intentan hacer valer su punto de vista como la única voz de la sociedad civil y así influir en la esfera pública, y al (ab)uso del concepto por parte de los actores políticos.

Una tercera característica del concepto de sociedad civil, en particular para México, es la relacionada con su autonomía y autocontención (García y Cobos, 2005). La sociedad civil mexicana puede ser leída según los espacios de su autonomía o dependencia en relación al Estado. El Estado mexicano revolucionario creó una serie de corporaciones de mediación de intereses (centrales campesinas, obreras, empresariales) que hicieron crisis a fines de la década de 1960, porque nuevos actores sociales no encontraron representación por estas vías —médicos, estudiantes universitarios—, comenzando ahí un ciclo por la lucha de derechos políticos y civiles que habían sido aplazados por el proyecto revolucionario orientado a la concreción de derechos sociales (Isunza, 2001). Así, diversas asociaciones, que luego corresponderían al núcleo de lo que se entiende como Sociedad Civil en México, comenzaron importantes luchas tanto por el reconocimiento como por la autonomía estatal.

Finalmente, estas asociaciones diversas y heterogéneas, relativamente autónomas del poder estatal y del mercado, y autolimitadas, no agotan las variedades de actores sociales. Como plantea Migdal: “Sociedad y sociedad civil no son sinónimos. Las luchas heterogéneas en múltiples arenas de dominación y oposición de la sociedad, donde las fuerzas sociales tiran en diferentes direcciones, también afectan al Estado profundamente” (Migdal, 2001: 132).

En efecto, la esfera de la sociedad abarca más que asociaciones y grupos; existe una gran cantidad de ciudadanos individuales —en calidad de beneficiarios, pobres, mexicanos, pescadores, etcétera— que participan en relaciones sociedad-Estado, que poseen así mismo sus propias estrategias y capacidad de agencia, pero que no están integrados en asociaciones formales, sino que más bien pueden integrar diversos tipos de alianzas informales y coyunturales. Es esa parte inmensa de población que algunos denominan “sociedad civil no organizada”, donde no existen mayores intermediaciones entre el Estado —representado en alguna de sus múltiples agencias— y los ciudadanos o las familias directamente.

Espacios de interacción: puntos de observación privilegiados

La segunda premisa del modelo relacional es su interés en observar y describir los espacios donde interaccionan y despliegan sus proyectos y capacidad de agencia los actores sociales y estatales. Si lo que nos interesa conocer es el tipo de estrategias que desarrollan los actores estatales y sociales participantes, necesariamente tenemos que generar mecanismos de observación y análisis de estos espacios. En este sentido, la utilización de diferentes conceptos dependerá de la escala de análisis en la que nos encontremos. Las interacciones se dan de hecho en procesos cara a cara, pero

no sólo ahí. Las ciencias sociales han desarrollado conceptos para analizar interacciones en diferentes espacios sociales. Existen teorías como las del *sistema mundo* que explican interacciones mundiales o el *análisis conversacional* que puede detenerse en el análisis de los lugares de transición pertinentes en un fragmento de conversación. Nosotros trabajamos con escalas *mezzo* y para ello recurrimos a los conceptos de *campo* desarrollado por Bourdieu (1990), y de *interfaz socioestatal*, desarrollado por Long y adaptado por Isunza.

En términos generales, los campos se definen como: “espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinados por ellas)” (Bourdieu, 1990: 135). Así usado, este concepto posee connotaciones militares, se piensa en algo como un campo de batalla donde diversos actores sociales compiten entre sí por diferentes tipos de capitales para lograr mejores posiciones y más control de recursos.

Y es dentro de estos espacios estructurados, de los campos, donde se actualizan, en escalas menores, las interacciones entre estos actores, en lo que denominamos “interfaces socio-estatales”.

El concepto de interfaz remite a aquellos espacios de intercambio y conflicto en los que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Long (2001: 69-72) asume que la interfaz: 1. Es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; 2. Es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; 3. Es un sitio de confrontación de paradigmas culturales; 4. Implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; 5. Se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; 6. Está compuesta por discursos múltiples;

y 7. Puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos. Para Long (2001: 65-66): “Las interfaces típicamente ocurren en los puntos donde se cruzan diferentes, y a menudo conflictivos, mundos de vida o campos sociales, o más concretamente, en situaciones sociales o arenas en las cuales las interacciones giran en torno a los problemas de pontear, acomodar, segregar o disputar puntos de vista sociales, evaluativos y cognoscitivos”.

Dentro de las ventajas del análisis de las interfaces está que por medio de ellas se pueden analizar los puntos de discontinuidad, identificar las estrategias y medios organizacionales para su reproducción o cambio. Además, permite comprender las respuestas diferenciales de los grupos locales y mejorar las relaciones de análisis macro/micro (Long, 2001: 66).

Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores societales y estatales se encuentran (por lo tanto, las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos políticos de los actores (estatales y societales) concernidos.

Un análisis de interfaces socioestatales permiten trascender los análisis dicotómicos sociedad civil “buena”/Estado “malo”. Así, “al contrario de ser portadores de reivindicaciones *a priori* justas y legítimas, los movimientos sociales y organizaciones voluntarias de la sociedad civil tienen que enfrentar el difícil *aprendizaje de la gestión pública*, que va siendo realizado en medio de fuertes tensiones y contradicciones, entre éstas, inclusive, una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del estado” (GECD, 1998-1999: 70-71).

Como lo desarrollan Isunza (2005) e Isunza y Hevia (2006), la perspectiva de análisis que se resume en el concepto de interfaz socioestatal (ISE) implica seis presun-

ciones básicas. La primera, la interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es: a) un espacio de conflicto y b) un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales (conflictos que constan de las dimensiones estratégica y comunicativa). Segunda, la interfaz socioestatal (ISE) es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos societales y sujetos estatales. Tercera, los sujetos de la interfaz pueden ser individuales (a, a', b...) o colectivos (A, A', B...). Cuarta, estos sujetos, tanto por su lugar en el espacio social como por su historicidad, portan proyectos sociopolíticos (esto es, una cierta configuración de estrategias de conocimiento, normas y valores). Quinta, los sujetos establecen relaciones en las que intercambian información, bienes, prestigio, recursos, etcétera. Y sexta, debido a que las relaciones entre sujetos implican prácticamente siempre relaciones asimétricas, la escala es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces, esto es, de relaciones sociedad civil-estado (Isunza y Hevia, 2006).

Los mecanismos de participación, de transparencia o de acceso a la información (por mencionar algunas ISE) son de hecho una parte de los espacios donde interactúan agencias estatales y actores sociales, pero no son los únicos ni, a veces, los más importantes. En el análisis relacional, es imprescindible clarificar el grado de formalidad/informalidad de las diversas arenas e interfaces de interacción entre actores sociales y estatales. En México coexisten de manera significativa mecanismos formales de relación sociedad-Estado (identificados en leyes, reglamentos, acuerdos, etcétera) y mecanismos informales tanto de presión (mítines, plantones, tomas de oficinas) como de negociación (mesas de concertación). También existen arenas de relación a través

del uso de los medios de comunicación —tanto por parte de agencias del Estado para llevar a cabo campañas de educación, difusión de las obras de gobierno y propaganda, como por parte de actores sociales como medio de presión para exigir respuestas y rendición de cuentas a los gobiernos.

Atención en la implementación

La tercera premisa del modelo relacional propuesto es rescatar la importancia de la implementación de los programas y políticas, lo que implica, por un lado, tener en cuenta el diseño y la toma de decisiones en todos los niveles —la *alta política*—, pero también atender la operación local y regional de los programas.

Es en este nivel, en el de la implementación, donde muchas de las ISE y las arenas de cooperación y conflicto se llevan a cabo. Es aquí donde la complejidad de los actores estatales cobra un sentido práctico, donde las diversas fuerzas sociales desarrollan sus estrategias. Atender la implementación de las políticas trasciende el mero análisis a los modelos o diseño de intervención, sitúa su interés en las prácticas de intervención y rescata las intencionalidades de los actores del nivel local.

Actores clave en la implementación de políticas resultan sobre todo los funcionarios que interactúan directamente con la población. Grindle (1977, 1980) los denomina funcionarios técnicos (*implementors*) y los define como oficiales de nivel medio que tienen la responsabilidad de implementar el programa en un área específica —un estado, una región, un municipio— y deben rendir cuentas a sus superiores. Tienen frecuentes relaciones con sus superiores a nivel nacional o regional, pero también interactúan regularmente con sus “clientes” de agencias de gobierno. Su importancia reside en que, para cumplir con sus tareas tienen altos niveles de discrecionalidad y sus decisiones ejercen un fuerte impacto

sobre la asignación de recursos. Pueden “seleccionar los sitios para la construcción de nuevas instalaciones, seleccionar a los beneficiarios de contratos locales o de menor importancia, y decidir los que pueden participar en los programas, y pueden seleccionar a los sujetos de los beneficios y servicios ofrecidos por el gobierno” (Grindle, 1980: 197). Además, estos funcionarios son los que tienen que resolver los problemas y conflictos locales. Al tener que rendir cuentas a sus superiores, éstos esperan que los operadores sean capaces de resolver los conflictos locales y mantener la paz social a nivel local, evitando así que los problemas lleguen hasta los niveles centrales.

Otro elemento por considerar en la implementación de políticas es la diferenciación que hace Fox entre poder formal/informal. Según Fox (2005: 68-69), en la implementación de los programas y las políticas, los funcionarios encargados operan sobre la base de una combinación de poderes formales e informales (*formal and informal power resources*). Mientras que los primeros se refieren a la autoridad y mandatos oficiales (legales, administrativos y políticos), los segundos incluyen capital social —relaciones sociales dentro y fuera de las instituciones— y capital político, el que se refiere a:

[...] recursos que buscan generar un cambio en el balance de poder. Las formas de capital político incluyen la credibilidad intra y extra institucional, así como la buena disposición para usar [y crear] contactos para influir en otros actores. El capital político crece en una combinación de redes de capital social, la capacidad de utilizar recursos institucionales, así como la buena disposición y la capacidad para usar los medios de comunicación para informar las discusiones y conseguir apoyo público para sus objetivos (Fox, 2005: 68-69).

Fox (1992: 31-38) también desarrolla dos conceptos para el análisis de la implementación de la política que resultan centrales, las rutas de acceso institucionales (*access routes*)

que se refieren a filtros y caminos dentro de las estructuras que permiten o facilitan las alianzas entre actores sociales y estatales, y las corrientes políticas (*policy currents*) que designan a alianzas entre actores sociales y estatales que desarrollan estrategias conjuntas. Estas corrientes políticas pueden comprenderse como alianzas más específicas que ocurren bajo el amparo de diferentes proyectos políticos, en el sentido de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

Las interacciones generan consecuencias para los actores sociales y estatales

La cuarta y última premisa del modelo relacional es que las interacciones sociedad-Estado generan impactos tanto en los actores sociales como en los actores estatales. Estos impactos o consecuencias pueden ser intencionales o no, como apunta Giddens (1998: 318 y ss.). Así, un modelo relacional tiene que poner atención en qué tipo de consecuencias resulta tanto para los actores como para los mecanismos de interacción.

Por el lado de los actores sociales, existe información oficial y evaluaciones de impacto de los programas y políticas. Algunas de estas evaluaciones incluyen los efectos institucionales (como los cambios administrativos, las estrategias de decisión y negociación, los procesos de implementación, etc.) que estos programas tienen para las agencias que los llevan a cabo. Pero las consecuencias de la relación sociedad-Estado en la sociedad pueden ser estudiadas desde otros puntos de vista. Es evidente que la acción (o inacción) de las agencias estatales puede ser determinantes para su desarrollo. En sus formas más oscuras, están las masivas violaciones a los derechos humanos por parte de las dictaduras militares y gobiernos autoritarios de la región, y las constantes violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y minorías raciales por parte de los Estados.

De una forma menos evidente, las consecuencias del Estado en la sociedad también están en el poder disciplinar que tiene éste, tal como menciona Foucault (2006) bajo el concepto de *gubernamentalidad*; en el efecto de la escuela en el reforzamiento del Estado, tal como lo desarrolla Bourdieu (1994); o en la implementación de sistemas de clasificación y organización del espacio, como muestra Scott (1998).

La definición de quién es ciudadano y el contenido de esta ciudadanía también son consecuencias del tipo de relación sociedad-Estado. En este sentido, las consecuencias del Estado sobre la sociedad y las relaciones entre sus miembros y grupos también se expresan en todo el cuerpo legal que interviene, desde las formas de regulación de la violencia hasta la edad mínima para casarse. Todo el cuerpo de normas legales que definen y limitan los comportamientos sociales puede ser comprendidos como consecuencias de las relaciones sociedad-Estado históricamente determinadas.

En términos más generales, Migdal (2001: 127-127) desarrolla una tipología ideal de cuatro situaciones posibles en los cambios generados por las relaciones sociedad-Estado: una primera posibilidad es la transformación total, aquí “la penetración del Estado conduce a la destrucción o a la subyugación de las fuerzas sociales locales y a la dominación del Estado.” En segundo lugar, está la incorporación del Estado por parte de fuerzas sociales existentes, aquí el Estado promueve la organización social, los símbolos y recursos, y así puede mantener o generar un nuevo “patrón de dominación social”. En el tercer tipo está la incorporación de las fuerzas sociales en el Estado; aquí, a pesar que la presión estatal en las estructuras de dominación no produce cambios radicales en el patrón de penetración, a nivel local tendrá pocos efectos sobre la sociedad. El cuarto tipo es la falta de compromiso del Estado en las arenas locales, que dará como resultado mínimas transformaciones en la sociedad, y a su vez, influencia limitada de la sociedad en el Estado.

Conclusiones: ventajas del modelo relacional

Por las razones expuestas, aplicar este modelo analítico a investigaciones concretas puede representar el desarrollo de una antropología del Estado amplia e inclusiva, utilizando este modelo para analizar los impactos de programas sociales de combate a la pobreza en México y Brasil (Hevia, 2007; Hevia, 2008), se pudo comprobar algunas de sus ventajas comparativas.

En primer lugar, da cuenta de la diversidad y complejidad de actores involucrados, centrando su atención en los intereses e intenciones que los diversos actores tienen y de las estrategias que establecen para alcanzar sus objetivos. En efecto, en los últimos años se ha desarrollado cierto consenso en comprender al Estado y a la sociedad como arenas o campos de disputa de diversos actores y proyectos, o como redes compuestas de diversos tipos de actores y organizaciones, con una historicidad y un desarrollo específicos y mutuamente determinados. La literatura sobre sociedad civil, desde la teoría poshabermasiana, ha sido consistente en dar cuenta de la heterogeneidad de actores como una de las características centrales de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1992; Olvera, 1999, 2003; Gurza, Houtzager y Castello, 2006a; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Por el lado de los estudios sobre el Estado, desde Abrams (1988) en adelante, existe claridad sobre la complejidad y multiplicidad de actores diversos que componen las agencias del Estado y sus dificultades de estudio (Sharma y Gupta, 2006). Así, es imprescindible un ejercicio analítico de “ida y vuelta” que, por un lado, distinga claramente a los actores en relación —qué agencias estatales concretas, organizaciones y grupos sociales están involucradas en el problema que se pretende analizar, cuáles son los orígenes de los encargados de la implementación y diseño de la política o programa, así como de los actores sociales—, pero que también sea

capaz de identificar los elementos que unen estas partes, qué proyectos políticos los unen o separan, o qué tipo de autonomía y capacidad construyen.

En segundo lugar, una ventaja de los modelos relacionales es que permite trascender tanto a los análisis estructurales (macro) como a los estudios de comunidad (micro), puesto que se centra en diversos puntos de interacción en diferentes escalas. Los enfoques centrados en una sola dimensión presentan limitaciones que dificultan una comprensión general del problema de investigación. Un modelo relacional favorece el análisis en diversas escalas y el establecimiento de vínculos macro-micro. La antropología muchas veces ha preferido el análisis de comunidad para poder explicar ciertos fenómenos, con las consecuentes dificultades de generalización. Otras disciplinas, al limitar su análisis a las dimensiones macro-estructurales, no permiten ver la variabilidad ni la adaptación de los actores sobre estos procesos. En este sentido los modelos relacionales permiten fijar diferentes puntos de observación, los que sin embargo comparten su característica central de ser espacios de interacción disputados por diversos actores.

En tercer lugar, las aproximaciones relacionales poseen una ventaja analítica puesto que su interés es más operativo que normativo, es decir, están centradas en el desarrollo de herramientas para ordenar, analizar y caracterizar las situaciones en *el aquí y el ahora* más que situadas en el plano del deber ser. Esto no quiere decir que los modelos relacionales sean una mera metodología de investigación. Como se ha expuesto, analizar la acción del Estado desde una visión relacional tiene una capacidad explicativa y analítica, sin caer en explicaciones normativas que esperan que la realidad se adapte a los modelos; problemas de que adolecen, por ejemplo, buena parte de la discusión sobre teoría democrática (Santos y Avritzer, 2004) o estudios sobre la sociedad civil (Gurza, 2003).

Finalmente, el modelo de análisis que proponemos rescata además una serie de desarrollos conceptuales provenientes de diversas disciplinas de las ciencias sociales: antropología, ciencia política, sociología, estudios de lenguaje e historia, entre otros, y permite trascender así al provincianismo que limita las capacidades de la antropología para analizar, desde sus paradigmas, a una de las instituciones más complejas que como sociedad hemos creado: el Estado.

Sin embargo, como es evidente, este modelo presenta serias limitaciones de las que tenemos que ser conscientes. La más grave es su marcado carácter sincrónico, en desmedro de un análisis más histórico/diacrónico.

En efecto, analizar las relaciones sociedad-Estado observando los puntos de encuentro y las intencionalidades de los actores en interacción permiten un análisis sincrónico densamente analítico, que puede obviar en su análisis la comprensión diacrónica de estas relaciones, punto central para comprender las dinámicas que posibilitan y limitan las relaciones sociedad-Estado. Como bien ha aportado las corrientes de antropología del Estado descritas en la introducción, las relaciones entre los grupos y actores sociales con las instancias estatales no comienzan con la creación de los Estados constitucionales de derecho en el siglo XX. El Estado como institución de control se remonta a siglos y adquiere particularidades históricas sumamente diferenciadas (Krader, 1982; Clastres, 1974). Por ello es que resulta tan importante comprender los procesos de “formación del Estado” y dialogar constantemente con la historia, la ciencia política y otras disciplinas. En ese sentido, la construcción de una antropología del Estado es una tarea que no sólo corresponde a antropólogos. ☹

Fecha de recepción: 12 de octubre de 2008
Fecha de aceptación: 07 de noviembre de 2008

- Abrams, Philip (1988), "Notes on the difficulty of studying the state", en *Journal of Historical Sociology*, 1(1), pp. 58-89.
- Adler-Lomnitz, Larissa (2001, 2ª ed. [Edición original 1994]), *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México, Miguel Ángel Porrúa-Flacso.
- Adler-Lomnitz, Larissa, Ilya Adler y Rodrigo Salazar (2004), *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México, UNAM-Siglo XXI.
- Alonso, Jorge (coord.) (1982), *El Estado mexicano*. México, CIESAS-Nueva Imagen.
- Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.) (1992), *El nuevo Estado mexicano*. México, Universidad de Guadalajara-Nueva Imagen-CIESAS.
- Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo* (traducción de Eduardo Suárez). México, Fondo de Cultura Económica.
- Aziz, Alberto y Jorge Alonso (eds.) (2005), *El Estado mexicano. Herencias y cambios*. México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- Baitenmann, Helga (2005), "Counting in State Subjects: State Formation and Citizenship in Twentieth-Century Mexico", en Krohn-Hansen y Nestad (eds.), *State Formation. Anthropological Perspectives*, Londres, Pluto Press, pp. 171-194.
- Bengoa, José (2000), *La emergencia indígena en América Latina*. México, FCE.
- Bourdieu, Pierre (1990), "Algunas propiedades de los campos", en *Sociología y cultura* (trad. M. Pou), México, Grijalbo-Conaculta (colección Los Noventa, núm. 11).
- Bourdieu, Pierre (1994), "Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field", en *Sociological Theory*, vol. 12 (1), pp. 1-18.

Bibliografía

Bibliografía

- Clastres, Pierre (1978), *La sociedad contra el Estado*. Barcelona, Monte Ávila.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2001[1992]), *Sociedad civil y teoría política* (trad. Roberto Reyes Mazzoni), México, FCE.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”, en E. Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra-Unicamp, pp. 13-91.
- De la Peña, Guillermo y Luis Vázquez León (2002), *La antropología sociocultural en el México del milenio: búsquedas, encuentros y transiciones*, México, Instituto Nacional Indigenista-Conaculta-Fondo de Cultura Económica.
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002), *México diverso: el debate por la autonomía*, México, Siglo XXI.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (ed.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Foucault, Michel (2006), “Governmentality”, en Shaman y Gupta (ed.), *The Anthropology of the State, a reader*, Malden, Blackwell Pub.
- Fox, Jonathan (1992), *The Politics of Food in Mexico. State power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell Univ. Press.
- (1996), “How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico”, *World Development*, 24 (6), pp. 1089-1103.
- (2005), “Empowerment and Institutional Change: Mapping ‘Virtuous Circles’ of State-Society Interaction”, en Ruth Alsop (ed.), *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, Washington, World Bank-GB Department of International Development.
- García García, Sergio y Cristina Cobos (2005), “Entre la virtud y la congruencia: rendición de cuentas y trans-

- parencia en las organizaciones de la sociedad civil”, en Monsivais (comp.), *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Cemefi-IFAI.
- GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática) (1998-1999), “Esfera pública e democracia no Brasil”, en *Ideais. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, 5(2)/6(1), Universidade Estadual de Campinas.
- Giddens, Anthony (1998), *La constitución de la sociedad: bases para una teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Grindle, Merilee S. (1977) “Power, Expertise and the ‘Técnico’: Suggestions from a Mexican Case Study”, *The Journal of Politics*, 39 (2), pp. 399-426.
- Grindle, Merilee S. (1980) “The implementor: Political Constraints on Rural Development in Mexico”, en Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, Princeton, Univ. Press, pp. 197-223.
- (1996), *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Gurza Lavalle, Adrián (2003), “Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”, *Novos Estudos*, CEBRAP, núm. 66, julio, pp. 91-109.
- Gurza Lavalle, Adrián, Peter Houtzager y Graciela Castello (2006a), “Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, núm. 60, febrero, pp. 43-66.
- Gurza Lavalle, Adrián, Peter Houtzager y Graciela Castello (2006b), “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”, en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, núm. 67.
- Hernández, Aída y María Teresa Sierra (coords.) (2004), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo*,

Bibliografía

Bibliografía

- legalidad e identidad*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- Hevia de la Jara, Felipe (2007), “El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México”, tesis de doctorado, México, CIESAS.
- (2008), “Los programas de transferencia de renta y la construcción de sujetos sociales. Relaciones sociedad-Estado y control social en los programas Bolsa Familia de Brasil y Progresá/Oportunidades de México. Relatorio Final”. São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole.
- Isunza Vera, Ernesto (2001), *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto (2004), *El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 8.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coord.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara (2006), *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, México, CIESAS-UV, Cuadernos para la democratización, núm. 4.
- Joseph, Gilbert y Daniel Nugent (ed.) (1994), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and The Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke Univ. Press.
- Krader, Lawrence (1982), *Antropología política*, Barcelona, Anagrama.

- Krohn-Hansen, Christian y Knut G. Nestad (eds.) (2005), *State Formation. Anthropological Perspectives*, Londres, Pluto Press.
- Lomnitz, Claudio (1995), *Las salidas del laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano*, México, Planeta-Joaquín Mortiz.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology Actor Perspectives*, Londres, Routledge.
- Luhmann, Niklas (1993), *Teoría política en el Estado de bienestar* (trad. F. Vallespín), Madrid, Alianza.
- Migdal, Joel S. (1988), *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton Univ. Press.
- (2001), *State in Society. Studying How States and Societies transform and Constitute one Another*, Nueva York, Cambridge Univ. Press.
- (2004), “Mental Maps and Virtual Checkpoints. Struggles to Construct and Maintain State and Social Boundaries”, en Migdal (ed.) *Boundaries and Belonging. States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, Nueva York, Cambridge Univ. Press, pp. 3-23.
- Moore, Sally (ed.) (2005), *Law and Anthropology: A Reader*, Londres, Blackwell.
- Oehmichen, María Cristina (1999), *Reforma del Estado. Política social e Indigenismo en México 1988-1996*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Antropológicas.
- Offe, Claus (1991), *Las contradicciones del Estado de bienestar*, México, Conaculta.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (1999), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- Olvera, Alberto J. (ed.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, FCE.

Bibliografía

Bibliografía

- Parsons, Talcot (1968), *Hacia una teoría general de la acción*, Buenos Aires, Kapelusz.
- Santos, B. S. y Leonardo Avritzer (2004), "Introducción. Para ampliar el canon democrático", en Santos (comp.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 35-74.
- Scott, James C. (1998), *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, New Haven, Yale Univ. Press.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (ed.) (2006), *The anthropology of the state: a reader*, New Haven, Blackwell Pub.
- Sierra, María Teresa (ed.) (2004), *Haciendo justicia: Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- Tejera Gaona, Héctor (coord.) (2000 2ª ed. [1996]), *Antropología política: enfoques contemporáneos*, México, INAH-Plaza y Valdés.
- Weber, Max (1964 2ª ed. en español) *Economía y sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wolf, Eric (2001 [edición original en inglés 1998]), *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis* (trad. Katia Rheault), México, CIESAS.