

# DOSSIER

## ESTADO Y MARGINALIDAD. LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, GOBERNANDO A DISTANCIA

STATE AND MARGINALITY. THE CONSTRUCTION  
OF PUBLIC POLICIES, GOVERNING AT A DISTANCE

MARÍA LUISA MARTELL CONTRERAS\*

### RESUMEN

La movilidad de la población caracteriza la globalización actual como una dinámica recurrente en los países expulsores de mano de obra. El Estado crea estrategias para la lectura y control de la población más allá de los límites territoriales, se hace uso de la tecnología para conocer, ubicar y medir a la población dentro y fuera del territorio nacional; medidas implementadas para influir en eventos y lugares a distancia, en donde, en algunos casos, la creación de políticas públicas en materia de migración son implementaciones que coadyuvan de forma directa a propósitos específicos del Estado.

*PALABRAS CLAVE: gobierno a distancia, tecnologías, migración, Estado, políticas públicas.*

### ABSTRACT

\* Maestrante en Antropología Sociocultural del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vález Pliego" y redactora del periódico *Multitud*.

The mobility of the population, characterizes the current globalization, as a recurrent dynamic in the countries that expel labor. The State creates strategies to reading and control of the population beyond the territorial limits, technologies are used to know, locate and measure the population inside and outside the national territory; measures implemented to influence events and

places at a distance, where, in some cases, the creation of public policies on migration are implementations that contribute directly to specific purposes of the State.

KEY WORDS: *government at a distance, technologies, migration, State, public policies.*

### *Introducción*

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar cuál ha sido el papel que el Estado ha desempeñado en el marco del sistema neoliberal con respecto a la creación de políticas públicas y de vinculación, con el propósito de desarrollar y mantener un gobierno a distancia, estrategia bajo la cual subyacen intereses económicos y políticos muy específicos, así como un sentido de control y manipulación de las poblaciones que desarrollan sus actividades más allá de las fronteras nacionales. Partimos de la siguiente pregunta ¿cómo problematizar al Estado? Para ello, se toman como referencia los trabajos de Philip Abrams (1977) y Talal Asad (2004) con el fin de entender el contexto que aborda desde el paso del estado de bienestar a la construcción del sistema neoliberal, apartado en el que se retoman, de la propuesta de Gavin Smith (2004), los conceptos de “hegemonía expansiva” y “hegemonía selectiva” a fin de reflexionar de qué manera la creación de políticas públicas, sobre todo aquellas que se han implementado para interpelar tanto a los sujetos que se han construido desde el multiculturalismo neoliberal, como a los migrantes mexicanos que radican en contextos internacionales — como es el caso de los Estados Unidos— se ven directamente afectados al ser etiquetados

y nombrados como ciudadanos nacionales y por tanto son “beneficiarios” de los programas estatales.

Siguiendo esa misma línea se considera importante señalar la propuesta de Miller y Rose (1990) en cuanto al uso de tecnologías e instrumentos que permiten tanto gobernar a distancia como cooptar a las poblaciones que se encuentran más allá de las fronteras de los Estados-nacionales. Un trabajo complementario de esta perspectiva es el de James Scott (1998), quien a partir de su concepto *legibility* da cuenta de la importancia que tiene para los Estados el conocer y, sobre todo, el leer a sus poblaciones.

### *Pensar el Estado*

Desarrollar un trabajo de investigación donde los sujetos de estudio están relacionados de forma directa con las prácticas y políticas públicas estatales nos lleva a pensar de manera obligada en el concepto Estado y la dificultad que se presenta en cómo lo concebimos. Aunque el objetivo principal de este trabajo no estriba en realizar un análisis a conciencia de este concepto, sí se considera relevante mencionar algunos aspectos que tienen que ver con esta problemática.

Philip Abrams (1977) señala al respecto que el punto principal de discusión en cuanto al entendimiento del Estado consiste, en primer lugar, con la naturaleza del propio concepto y, en segundo, con la predisposición de quiénes lo estudian, así como las distintas posiciones que se han construido en cuanto a su concepción y percepción, principalmente desde la perspectiva sociológica. Asimismo, destaca que muchas

de estas dificultades tienen que ver con su evidente poder político. En este sentido, el argumento de más peso se relaciona con la idea de concebir al Estado como algo abstracto (Abrams, 1977; Asad, 2004), como un agente político en concreto diferente de las estructuras sociales en las cuales opera afectándolas y es afectado, al mismo tiempo, por ellas. Esta postura construida desde la sociología política destaca la separación de lo político de lo social. En contraposición a este señalamiento, Talal Asad (2004) destaca que precisamente esa estructura abstracta que se le atribuye al Estado crea las condiciones necesarias para el ejercicio de formas específicas de poder legal, reclamadas tanto por gobiernos como por los propios ciudadanos. De acuerdo con el autor, a pesar de que los agentes estatales y políticos destaquen que este carácter abstracto del Estado no oculta nada, esta abstracción es hasta cierto punto necesaria pues precisamente tanto el concepto de Estado como el de ciudadanía son conceptos que forman parte del discurso político moderno.

Para la sociología política, la idea de que el Estado constituye una realidad política significativa determina la perspectiva de esta disciplina en cuanto a que lo concibe como un “extraño” encuentro entre lo empírico y una posición teórica desde lo político, es decir, el Estado surge de estos estudios como algo ideológico en el sentido de que es a través de él que se legitima el control. Al respecto, la posición de Miliband (citado por Abrams, 1977) va en otra dirección al reconocer la no-entidad del Estado y sustituirlo por algo que denomina “el sistema de estado” (1997, p. 89) el cual se encuentra conformado por un conjunto de instituciones de control

político ejecutivo que incluye la élite del Estado, la administración, el gobierno, los grupos militares y de policía, etc, y que son los agentes reales a partir de los cuales se construye la idea de Estado.

Estas agencias existen en el sentido empírico y como objetos concretos resultan importantes para entender de qué manera se relacionan entre sí y qué tipo de Estado resulta de esta asociación. Así, la afirmación de Miliband en cuanto a qué tanto agencias como actores constituyen al Estado, resulta desde la posición de Abrams, una proposición analítica que sirve para establecer la diferencia entre el Estado como un objeto abstracto y del sistema político como totalidad.

En esta línea y continuando con Abrams (1977), el Estado es un objeto de tercer orden, un proyecto ideológico, yo agregaría, inacabado y en constante transformación, determinado por las exigencias que la globalización y el capitalismo imprimen en el sistema neoliberal, que controla y domina a través de acciones coercitivas y no coercitivas, donde como parte de esta dinámica resulta relevante la determinación del Estado por legitimar lo ilegítimo. Al respecto, cabe traer a colación la violencia normalizada y justificada que los propios agentes del Estado ejercen sobre los grupos de migrantes en tránsito que tienen que cruzar la frontera en busca de nuevas opciones laborales, un caso concreto es el de la frontera sur de México, abordado por Álvarez (2011). De acuerdo a la autora los grupos de migrantes provenientes de Sudamérica que viajan hacia los Estados Unidos y que transitan necesariamente por nuestro país, son violentados tanto por autoridades locales, agentes migratorios, policías, ejército

y marina, como por grupos de la delincuencia organizada, asaltantes, pandillas, etcétera, constituyéndose así la normalización de la violencia que ocurre y se perpetúa “cuando la frontera entre lo legal y lo ilegal, lo legítimo y lo ilegítimo, lo formal y lo informal, se ha desdibujado” (Álvarez, 2011, p. 371).

Esta realidad tiene varias aristas, lo preocupante en torno a este hecho no solo estriba en la normalización de actos violentos hacia los migrantes que, al no ser ciudadanos de este país, son considerados como delinquentes al no contar con la documentación reglamentaria para tener el libre acceso y tránsito por este territorio, además, la institucionalización de esta violencia y la aplicación de la misma viene por parte de los agentes estatales quienes cuentan, de manera indirecta y consensuada, con el apoyo del propio Estado. De acuerdo con Álvarez (2011), el mayor riesgo de naturalizar estos actos violentos es que dejan de ser un problema y su uso ordinario se legitima y se justifica. En este sentido, la creación de políticas oficiales que pretenden frenar los flujos migratorios resulta funcional para la reproducción de la violencia hacia estos grupos, pues la ubicación de puntos de control migratorio en lugares estratégicos crea barreras espaciales que vuelven más vulnerables a los migrantes al conducirlos a zonas más peligrosas. Esta omisión no solo exacerba la violencia sino que también deja entrever que la negación de los derechos mínimos a estos grupos no son hechos causales ni aislados, sino que “son producto de prácticas sociales, políticas e históricas constitutivas del Estado mexicano” (2011, p. 435).

Este ejemplo en particular pone sobre la mesa dos aspectos destacados por Abrams

(1977), el primero, que el Estado resulta en todos los sentidos un “triumfo del ocultamiento” pues oculta la historia y las relaciones de sometimiento “tras una máscara ahistórica de ilusión legitimadora” (1977, p. 95), y niega la existencia de conexiones y conflictos que, de conocerse, serían incompatibles con las promulgadas autonomía e integración del Estado. Segundo, que frente a esta máscara que oculta la realidad, el Estado debe entenderse como históricamente construido, como una idea que fue creada bajo propósitos sociales específicos en un escenario histórico determinado. De ahí que el autor concluya diciendo que “el estado no es la realidad tras la máscara de la práctica política. Él mismo es la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es” (1977, p. 98).

Tomar en cuenta la historicidad del Estado nos lleva a considerar, retomando a Talal Asad (2004), que los elementos discursivos estatales son inherentes a la construcción de las prácticas mismas. En esta dinámica, la abstracción y empleo de ciertos términos que se presentan como equivalentes, tanto a nivel discursivo como de aplicación, remite a pensar no solo en la idea de si esa equivalencia es válida sino más bien, quién o quiénes deciden darle esa equivalencia y por qué. En este sentido la idea de abstracción es necesaria para construir esa noción de equivalencia para el desempeño del Estado moderno liberal.

De acuerdo con el autor, este acto de categorizar siempre incluye la abstracción que se presenta en un contexto y se aplica en otro, por ello conceptos como igualdad y generalidad, definen los márgenes del Estado donde los migrantes pasan de una construc-

ción de lo nacional<sup>1</sup> a buscar incorporarse a otra donde, al considerárseles extraños y ajenos, son confrontados por la ley al encontrarse bajo condiciones de ilegalidad, tal y como sucede con el caso citado por Álvarez (2011). Este proceso de inclusión/exclusión que permite categorizar a los que pueden ser considerados o no como ciudadanos de un territorio también puede verse ejemplificado a partir del caso señalado por el propio Talal Asad quien menciona que a pesar de que la ley que define la nacionalidad francesa no es por demás complicada, si se toma en cuenta que esta se determina si uno de los padres es francés, solamente los documentos oficiales pueden confirmar la pertenencia a esa nación; de ahí que exista la posibilidad de ser extranjero en su propio país si no se comprueba lo contrario. De esta manera, se puede decir que la posibilidad de encontrarse al margen del Estado, en cuanto a la constitución de sus políticas y prácticas mismas, siempre subsiste.

### *Del Estado de bienestar al multiculturalismo neoliberal*

El cuarto de siglo que sobrevino al término de la Segunda Guerra Mundial fue el marco principal dentro del cual se desarrollaron un conjunto de políticas encaminadas a la seguridad de la población poco beneficiada por la economía capitalista industrial. Esta forma de Estado asistencial es también conocida como Estado de bienestar y, de

1. Aunque Talal Asad (2004) hace referencia a un *national body* me parece pertinente no traducir de manera literal este concepto para no desvirtuarlo y solo hacer mención de una idea que se le aproxime.

acuerdo con Gavin Smith (2004), fue un proyecto hegemónico de la posguerra que tenía como objetivo desmercantilizar algunos ámbitos de la sociedad para compensar las consecuencias destructivas que trajo consigo el capitalismo.

De acuerdo con el autor, si bien estas estrategias estuvieron destinadas a producir mejores condiciones para el desarrollo económico dentro de los países desarrollados, también fueron creadas para resolver cuestiones relacionadas con la redistribución generalizada de los recursos. En vista de que las relaciones mercantiles se vieron acotadas ante la existencia de un mercado muy limitado, se introdujeron programas para facilitar la transición del sector tradicional hacia un sector moderno que necesitaba de poblaciones “producidas” que proporcionarían mano de obra barata al servicio de este nuevo sector moderno.

Es a partir de la década de 1970 que las condiciones económicas y las normas de regulación de la economía cambian, apartándose de esta fórmula, y en los últimos años del siglo xx estos cambios se llegan a constituir en lo que actualmente se conoce como neoliberalismo. Lo que en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial se constituyeron como acciones para contrarrestar las tendencias de la economía, ahora eran vistas como un obstáculo para el libre desarrollo de esta actividad. Desde esta nueva perspectiva el objetivo principal de los Estados y de las instituciones internacionales era crear las condiciones propicias para el desarrollo de la actividad capitalista óptima.

Siguiendo a Smith (2004), a lo largo del siglo xx muchos Estados liberales que se encontraron frente a la heterogeneidad de

sus poblaciones, diferencias marcadas por el género, la etnia, la identidad, etcétera, se dieron a la tarea de uniformarlas tanto en términos de ciudadanía como en términos de producción, dando paso a lo que el autor llama *hegemonía expansiva*. Décadas después, por cuestiones asociadas a lo económico, los proyectos que en un principio fueron contruidos bajo la idea de la uniformidad se basaron en las categorizaciones que conforman la diferencia, de tal forma que fueron encaminados a lo selectivo constituyéndose así lo que Smith define como *hegemonía selectiva*.

En el contexto de esta transición se puede situar lo que en la década de 1990 en América Latina se considera como un punto de quiebre con referencia a las poblaciones indígenas: la adopción y firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se conformó como uno de los cuatro instrumentos internacionales más relevantes en materia indígena, que sentó las bases, y marcó distintos caminos para la constitución de políticas indigenistas. Este convenio trajo consigo un cambio de modelo al reconocer el derecho de estas poblaciones a controlar sus propias instituciones y definir sus prioridades de desarrollo. Así pues, la heterogeneidad se convirtió en un valor político y los Estados-nacionales promulgaron reformas constitucionales “enmarcadas en lo que Donna Lee Van Cott denomina “constitucionalismo multicultural” (Hale, 2007, p. 287).

Es precisamente en el contexto de esta categorización de las diferencias y reformas constitucionales, que los Estados se han dado a la tarea de crear políticas públicas dirigidas a estas poblaciones selectivas, propósito bajo el cual subyacen otras intenciones donde lo que

menos buscan es el bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos. Este reconocimiento a la diferencia cultural surge, como ya se señaló, en el contexto de las reformas políticas y económicas del Estado neoliberal que no han resuelto las diferencias e inequidades de clase, sino al contrario, las han exacerbado como parte de los nuevos modos de acumulación global del capital. Es importante destacar que ante la liquidez de ese Estado de bienestar se constituyen nuevos organismos de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, que pretenden atender las necesidades de la población que el Estado no está interesado en resolver.

A partir de esta nueva dinámica, se han generado relaciones paradójicas y ambiguas donde las organizaciones no gubernamentales pretenden llevar a cabo sus actividades al margen del Estado pero con los recursos que la federación otorga a estos grupos para desarrollar su trabajo. En este contexto existen tanto las buenas intenciones como aquellas que no lo son y aunque el objetivo principal sobre el cual se construyen y desarrollan las actividades de estas organizaciones sea buscar el mejoramiento de la calidad de vida y de aspectos laborales de las poblaciones marginadas, existen muchos grupos no gubernamentales que solo buscan un beneficio propio aprovechándose de las necesidades de la población y del acceso a los recursos estatales, constituyéndose incluso como gestores empresariales que bajan recursos para desarrollar actividades económicas particulares.

No obstante, no todo es negativo ya que como menciona Chaterjee (citada por Smith, 2004), en la actualidad existe la sensación de que ciertas condiciones básicas

de la vida deben ser proporcionadas a las poblaciones y que, si los gobiernos nacionales o locales no lo hacen, alguien más debe de hacerlo. En este sentido las organizaciones no gubernamentales no solo se encargan de ver por las necesidades de estos grupos sino también fungen como mediadores ya que es por medio de estas organizaciones que la sociedad civil negocia con los organismos del Estado en lugar de hacerlo como ciudadanos individuales. En cuanto a las condiciones de marginalidad inherentes a la *hegemonía selectiva*, la autora menciona que la ciudadanía ya no es el elemento único que determina la relación individuo-Estado sino uno de los múltiples elementos para reordenar y reevaluar a las poblaciones en el contexto del sistema neoliberal. Dentro de los grupos marginados y excluidos considerados por Chaterjee, se encuentran los migrantes que adquieren un sentido de ilegalidad al adentrarse en otro país sin la documentación obligatoria, mismo que no cuentan con derechos legales ni civiles. Pensar en los motivos que generan esta movilidad poblacional conlleva a destacar lo que Smith menciona en cuanto a que la dirección que están tomando los Estados es en función de lo que es necesario para la multiplicación del capital y el rumbo que deben de seguir es el resultado de las luchas de poder sobre las relaciones del capital.

### *Gobernando a distancia. De las tecnologías a la legibilidad (legibility) de la población*

La relación Estado-políticas públicas-población no puede entenderse si no se toman en cuenta la instrumentación de los discursos

y las prácticas que le dan sentido como proyecto ideológico. Al respecto, resulta de suma importancia destacar que el Estado ha desarrollado un conjunto de estrategias y tecnologías que le han permitido no solo conocer a su población, sino también leerla y controlarla, incluso a distancia. Así, el uso e implementación de diversos instrumentos le ha permitido llevar a cabo este cometido que, si bien está asociado a la idea de etiquetar y nombrar a sus gobernados, subyace la necesidad de obtener beneficios económicos y políticos.

Miller y Rose (1990) señalan que llevar a cabo un análisis de los gobiernos modernos necesita de particular atención en cuanto al papel que desempeñan los mecanismos indirectos utilizados para “alinear” los aspectos económicos, sociales y personales con los objetivos sociopolíticos del Estado. Al respecto, los autores definen como tecnologías a aquellos mecanismos a través de los cuales el gobierno normaliza e instrumentaliza la conducta, el pensamiento y las decisiones de los individuos con el propósito de alcanzar sus objetivos. Dentro de estas tecnologías de control utilizadas por el Estado se encuentran técnicas de computación y cálculo, estandarización de sistemas para disciplinar e inculcar hábitos, la construcción y diseño de formas arquitectónicas, así como la creación de vocabularios y lenguajes, entre otros, no solo permitiendo la administración y control directa de la población, sino también a distancia.

«*Government at a distance*» es una expresión que Miller y Rose adaptan de Latour (citado por Miller y Rose, 1990) y que pretende explicar cómo es posible influir en eventos,

lugares y personas que se encuentran en espacios apartados. Como ya se señaló en el párrafo anterior, la creación de un lenguaje determinado a partir del cual las políticas y programas del Estado son elaboradas, coadyuvan a la interpelación de los sujetos y le dan sentido a las prácticas y discursos estatales. En términos de lo que estos autores consideran una *intellectual technology* se inscriben todos aquellos documentos e información resultantes de los reportes escritos, dibujos, fotografías, gráficas, estadísticas, etcétera, creados bajo una forma específica y un mismo lenguaje.

A esta instrumentación tecnológica mencionada por Miller y Rose puede asociársele el concepto *legibility* de Scott (1998), que incluye a todas aquellas estrategias que permiten hacer legible o leer a una población. De acuerdo con el autor, históricamente, los Estados se han encargado de darle seguimiento a las poblaciones mediante la creación de mapas (*mapping*) de legibilidad y simplificación, instrumentos que les han permitido homogeneizar a las poblaciones, el lenguaje y la educación, crear registros y censos tanto de la población como de los recursos naturales, diseñar ciudades y construir vías de transporte. Estos mecanismos de simplificación y lectura les han permitido a los Estados llevar un seguimiento de sus ciudadanos más allá de las fronteras nacionales e implementar diversos mecanismos, entre ellos las políticas públicas y de vinculación, que les permiten cumplir con los requerimientos económicos y políticos dictados por los organismos internacionales. Es necesario puntualizar que el proceso de legibilidad no es una tecnología en sí misma sino que la legibilidad necesita de tecnologías e instrumentos que hagan posible

la lectura y conocimiento de las poblaciones.

### Conclusiones

Entender al Estado conlleva problematizar la manera en que es concebido desde distintas posiciones teóricas y formas de abstracción. Considero necesario pensar el Estado no solo en su sentido abstracto, sino en relación a la manera en que tanto sus agentes como sus instituciones se relacionan en el ejercicio de sus prácticas y discursos y sobre todo, en relación directa con la sociedad; de ahí que también deba considerársele como resultado de una construcción histórica. De igual manera, creo indispensable reflexionar que la creación de políticas públicas, en el marco de lo que Gavin Smith considera *hegemonía selectiva*, está encaminada a la satisfacción de las necesidades inmediatas de los Estados, frente a las exigencias de las organizaciones internacionales y del capital. En este tenor, la legibilidad y simplificación de las poblaciones, así como la implementación de tecnologías e instrumentos que permiten tanto la lectura como el control y el gobierno a distancia, son elementos indispensables para el desarrollo y subsistencia del Estado.

*Referencias*

- Abrams, P. (1988). Note on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology* 1 (1), 58-89.
- Álvarez, S. (2011). ¿Guerra en silencio? Aproximación etnográfica a la violencia normalizada hacia los migrantes en tránsito por la frontera sur chiapaneca. En A. Agudo y Estrada, M. (eds.). *(Trans) formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (pp. 369-436). México, D.F: El Colegio de México.
- Asad, T. (2004). Where are the Margins of the State? En D. Veena y Poole, D. (eds). *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 3-34). Santa Fe: School of American Research Press.
- Hale, C. R. (2007). ¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala. En M. L. Lagos y Calla, P. (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, (pp. 285-346). Bolivia: NHD/PNUD.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, G. (2004). Hegemony: critical interpretations in anthropology and beyond. *Foocal-European Journal of Anthropology*, 43, 99-120.