

**¿Reformar o rehacer las administraciones proyectadas de las Áfricas<sup>1</sup>?**  
**Entre rutina antipolítica e ingeniería política contextual**

Dominique DARBON\*

Este artículo ha sido publicado en la *Revue Française d'Administration Publique* n°105/106, 2003, ps. 135-152 con el título « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle ». Agradecemos a dicha revista su amable autorización para traducir este artículo.

« Podscorb has come and gone. Organizational theories have come and gone. Rational choice models and reinventing government projects have come and gone. What remains is the fireman going into the building, the FBI agent pushing against bureaucratic stupidity, the office secretary who gets to work on time, refuses to pilfer office supplies and gives the public an honest day's work. » (Hecló) <sup>2</sup>

« Le début de la sagesse ne consiste pas à se demander ce que font les organisations prétendument les meilleures... mais plutôt à se demander quels sont les besoins de cette organisation particulière, compte tenu de son but, de son histoire et des circonstances actuelles. » (Thomas) <sup>3</sup>

Desde mediados de los años setenta, los Estados y las administraciones proyectadas en las Áfricas se han visto sometidos a procesos de reforma tan intensivos como contradictorios. En la mayoría de los casos, la ruina material, financiera y humana de los aparatos administrativos y más generalmente, el fracaso flagrante de las prácticas administrativas producidas por Estados debilitados, que se parecen a veces a los *ghost states* y a los *failed states*, han hecho indispensable la adopción de reformas drásticas. El aumento del poder de las instituciones financieras internacionales en la gestión de los

asuntos internacionales y del desarrollo, particularmente el grupo del Banco Mundial, más la difusión de las concepciones neoliberales y sus significados en materia de gestión burocrática, vía los ejemplos neocelandés, británico y americano, sumados al acuerdo general sobre la fisonomía y la geometría del aparato estatal tal y como se resume en el “Consenso de Washington” o en los documentos producidos por el servicio de gestión pública (PUMA) de la OCDE a finales de los años noventa, han consagrado y legitimado las opciones escogidas por los planes de ajuste estructural y las técnicas ligadas al *New Public Management*. La asociación de la globalización del mercado de las reformas administrativas bajo el peso del aumento del poder de las instituciones financieras internacionales, de la desagregación de las capacidades de gestión de los Estados africanos y de la constitución de redes y de *epistemic communities* que incluyen a numerosos líderes africanos, han favorecido el *formateo* de los “sets” de reforma en base a un modelo único, fuertemente influido por las posturas, debates, arenas y foros del norte. El vocabulario especializado y muy evolutivo de la reforma bajo todas sus formas, se ha difundido profundamente hasta el punto de convertirse en un leitmotiv en todo documento oficial o de estudio.

Las modalidades de estas reformas, sus sustratos ideológicos y sus resultados, fueron primero puestos en duda por grupos minoritarios, antes de que el desarrollo de éstas críticas en los años 1990 obligase a las instituciones financieras internacionales a modificar muy sustancialmente sus programas<sup>4</sup>. En el mismo periodo, la necesidad de transformar la organización y las modalidades de gestión de las administraciones en África se ha impuesto como ineluctable<sup>5</sup>. A pesar de todo, más allá de estas constataciones generales de impericia y de obligación de reformas, nada está del todo claro: por un lado, las técnicas de reforma están inventariadas de una forma muy precisa; por el otro, la situación de conjunto de éstas administraciones se conoce mal, las misiones que les son fijadas están definidas en términos muy generales, el tipo de reforma a realizar es fluctuante y varía por la diversidad de los actores que intervienen en los procesos de reforma y según sus relaciones de fuerza en el momento; finalmente, el objetivo global de la reforma es confuso, y duda entre la mejora técnica de la producción y la rentabilidad de los aparatos administrativos, y la transformación radical y global de la organización política y social. En efecto, la reforma se construye en torno al rechazo explícito de lo político, en el que convergen los intereses de los responsables

políticos y administrativos locales, de los expertos nacionales o extranjeros, y de los donantes<sup>6</sup>. La incertidumbre es mayor aún porque el incesante cambio de las herramientas, de las orientaciones teóricas y de los vocablos (del Estado al mercado, de lo público a lo privado y acto seguido al partenariado público-privado...) se inscribe en el mantenimiento de una comprensión puramente desarrollista y externalizada<sup>A</sup> del cambio, que supone la identificación de un *deus ex machina* universal<sup>7</sup>. Las palabras, las orientaciones y las herramientas cambian, pero la concepción lineal continuista y teleológica del cambio permanece. La reforma, para presentarse mejor como universalista y “científica”, se impone ante todo como un “*buzzword*” que tiende a ocultar los procesos de institucionalización que siguen las administraciones africanas, aún a riesgo de esconder la heterogeneidad y la dispersión de los temas propuestos bajo un término aparentemente simple. Mientras que en el norte la reforma supone una reflexión de conjunto sobre las relaciones entre sociedad y Estado<sup>8</sup> con la implicación de los grupos de gestión centrales de las instituciones públicas (*core executives*) y la intervención de actores erigidos como contrapoderes, en las Áfricas la reforma se enuncia como una obligación impulsada por actores exteriores, limitados en su capacidad de acción por el principio de soberanía y el apolitismo de sus intervenciones, y por la competencia salvaje que se libran entre ellos, retomada o incluso iniciada por dirigentes africanos que se posicionan para identificar y captar las oportunidades surgidas con los nuevos procesos. La reforma, tal y como se pone en práctica ahí, se reduce a un problema de gestión y de técnicas del que cada cual trata de ocultar las apuestas políticas y consagrarla como antipolítica. Por supuesto, el cambio ideológico de los años setenta en la zona OCDE ha conducido a importantes modificaciones en la concepción del papel social y económico, en la percepción, en los métodos y en los procedimientos de la administración, pero en continuidad con respecto a un tipo de gestión burocrática fundamentalmente mantenido. En las Áfricas, la reforma se asemeja en casi todos los casos a un intento por crear un aparato estatal-administrativo *ex novo*, sobre nuevas bases que le permitan ser efectivo, aunque se pretenda que no se trata más que de cuestiones de gestión<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, la reforma es víctima del fenómeno de la “*antipolitics machine*”, fundado sobre los juegos estratégicos de los que deciden tanto en el norte como en el sur, que tienden a hacer pasar reformas que ante todo son políticas por asuntos de gestión; despolitizan el cambio para reducirlo en las Áfricas a una anécdota técnica, para minimizar los costes políticos, aún a riesgo de vaciarlo de su

impacto técnico. La sucesión ininterrumpida de reformas, confrontada a las tácticas de despolitización y al mito desarrollista que la impregna totalmente, ha transformado lo que era una política al servicio de la gestión pública en un fin “en sí”<sup>10</sup>.

En este contexto de incertidumbres y de rechazo de lo político, la reforma no deja de reformarse, y duda en función de los recursos disponibles para las diferentes categorías de actores y en función de los resultados de los juegos anteriores, entre una rutina antipolítica de efectos perversos y dramáticos y una ingeniería política contextual de resultados confusos.

## **LA REFORMA COMO RUTINA ANTIPOLÍTICA<sup>11</sup>**

### **Los paradigmas del bucle y del *pendulum swing*<sup>12</sup>**

El balance de 25 años de reformas en las Áfricas es bastante abrumador cuando se coteja la movilización de técnicas y de recursos humanos y financieros por una parte, y el impacto global sobre la calidad de la gobernanza por la otra. Durante este periodo, las reformas propuestas casi han hecho un bucle: hemos pasado así de un Estado desarrollista omnipotente a un Estado maldito que había que reducir (*rolling back the state*), para obtener “*a good governance*” mediante un “*leaner state*” a golpe de “*best practices*” y de “*benchmarking*”, antes de constatar la necesidad de promover el “*capacity building*” y de asistir estupefactos en las Áfricas a la “*resuscitation of the developmental state*” según escribe Vivek Chibber<sup>13</sup> y al retorno reciente al “*community development*”, vieja gloria de los años sesenta<sup>14</sup>. En materia de función pública, el péndulo comenzó en los años sesenta y setenta con la exaltación de la vanguardia de la modernidad; pasó en los años ochenta y noventa por la denuncia de las “*bloated bureaucracies*”, llenas de funcionarios corruptos e ineficaces, acusados desde la perspectiva del *rational choice* de ser los peores adversarios del desarrollo, al impedir con sus tácticas y su simple presencia el desarrollo de la libre empresa; finalmente volvió en busca de una función pública de calidad (*a robust bureaucracy*), animada por un espíritu corporativo, de la que habría que producir o restaurar capacidades y tradiciones burocráticas, por ser la única capaz de actuar como garante de la consagración de un Estado coherente, detentador de las cualidades del Estado *developmental*<sup>15</sup>. Con los PAE (Planes de ajuste estructural), hemos pasado de una

política de crecimiento fundamentada en el modelo del *trickle down effect*, generada por la única regulación del mercado que implica la desregulación y la privatización de numerosas actividades administradas y que conduce, en los Estados caracterizados por una gran pobreza, a acrecentar la marginalización de los pobres, a la iniciativa de los “países pobres muy endeudados” (PPME/HIPC)<sup>16</sup> que preconiza una política de crecimiento centrada en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo de las *capabilities*, que presupone además la existencia de fuertes capacidades institucionales y particularmente administrativas, para hacerse cargo de las poblaciones desprovistas de poder adquisitivo. En suma, las orientaciones más contradictorias, las técnicas y recetas más heteróclitas han sido sistemáticamente empleadas sin que se haya sacado lección alguna del fracaso – incluso cuando los proyectos son sometidos a evaluaciones, como es cada vez más el caso. Con algunos años de intervalo podremos entonces constatar que se retoman procedimientos que conocieron un fracaso estrepitoso, sin que nada de la situación concreta haya sido modificado y por lo tanto autorice que se anticipe *a priori* un resultado más favorable. Es la constatación que establecen Perin y Attaran para la políticas de sanidad, Mawhood y Kasfir así como Crook y Manor para las políticas de descentralización, Olowu o Darbon para las reformas de las funciones públicas<sup>17</sup>. Encontramos entonces en la literatura de 1998 – es decir casi 20 años después de los primeros PAE – este tipo de reflexión que puede parecer surrealista, vehiculado por uno de los foros más importantes de ciencia de la administración, del que admiraremos de paso la lítote que contribuye a la despolitización: “La falta de éxito de los programas de reforma administrativa en los países africanos ha hecho nacer algunas inquietudes. Hemos realizado la importancia de la capacidad de gestión para la comprendido eficaz de toda política (...) Una atención relativamente débil ha sido prestada a la cuestión de la gestión en el proceso de reforma en sí en esos países”<sup>18</sup>.

### **El juego mórbido de lo antipolítico**

Queda entonces por explicar por qué esta sucesión de fracasos anunciados se prolonga, e incluso parece acelerarse, y por qué las veleidades internacionales incoherentes, contradictorias y cambiantes en el tiempo, son sistemáticamente repetidas<sup>19</sup>. Périn y Attaran plantean la pregunta fundamental a propósito de las políticas de sanidad: “¿Cómo explicar entonces que las políticas de ayuda cambien de manera tan radical, incluso que vuelvan a su punto de partida, después de haber optado por diversas

opciones?”<sup>20</sup>. Cada “set” de reformas se sustenta sobre postulados discutibles pero generalmente fiables y técnicamente validados lo que excluye, salvo excepción, buscar una explicación en su flaqueza técnica intrínseca. De la misma manera, dado que las situaciones sectoriales y globales que fundamentan la puesta en práctica de estas reformas no han cambiado sustancialmente en los últimos 20 años, nada permite comprender el cambio en los “sets” de reformas y aún menos el retorno a esos “sets” cuyo abandono en el pasado tendría que haber consagrado su ineficacia. Quedan abiertas otras dos líneas de interpretación.

La primera suscita la pregunta de las propias capacidades de esos organismos para llevar las reformas que manufacturan. Establecer un modelo de reforma para cada administración supone una tarea particularmente ardua y delicada, pero eventualmente manejable si están disponibles importantes medios materiales e intelectuales. Asegurar a medio y largo plazo el seguimiento intelectual pero también material y financiero de las reformas por todas partes en las Áfricas (y en otros lugares), en el contexto de los *failed states*, *ghost states* y más ampliamente de las administraciones proyectadas, parece imposible a día de hoy, como sólo pueden convencernos de ello las experiencias actuales<sup>21</sup>. Al estar agotadas las capacidades de las instituciones financieras internacionales y de los otros organismos de donantes bilaterales y multilaterales, el proceso de reforma se burocratiza, se transforma en operaciones rutinarias; las llevan a cabo agentes que han interiorizado hasta tal punto los criterios de promoción y de renovación de los contratos en un sistema antipolítico, que sus acciones se concentran antes en la réplica de las normas y de las prescripciones del organismo del que dependen que en los objetivos operativos. Al no poder, por su estatus, cuestionar abiertamente el principio de soberanía de los Estados, las estructuras de reforma sufren los efectos de los compromisos políticos realizados en otros espacios (*bargaining politics*), y tratan entonces de regular la ayuda y contornear el obstáculo buscando interlocutores fuera de los Estados, bien en la sociedad civil, bien en el nivel interestatal y regional<sup>22</sup>.

La segunda línea de interpretación acerca de la construcción de la “*antipolitics machine*” de James Fergusson o del “vaciamiento intelectual de la autoridad política” tal y como la identifica Bruno Jobert, completa la primera desplazando las

interpretaciones<sup>23</sup>. La concentración de los *think tanks* en los países del norte produce numerosas normas, en especial prácticas, marcos de interpretación y métodos, y en el grupo del Banco Mundial particularmente en materia de desarrollo (con un competidor secundario como el PNUD, es cierto); conjugada – casi por definición – con la débil capacidad de innovación y de gestión en los países del sur, y en particular africanos, conduce casi automáticamente a hacer de la producción de reformas un procedimiento externalizado. La reforma se piensa, se construye y ásperamente se discute en los *think tanks*, los únicos capaces de sistematizar las acciones (eventualmente producidas en el sur), de producir datos, de plantear los diagnósticos y de proponer opciones que serán definidas con respecto a las normas que ellos mismos habrán construido como referentes universales<sup>24</sup>. La capacidad de contestación técnica por parte de los Estados africanos a los análisis conducidos por esos *think tanks*, por otra parte muy abiertos al reclutamiento de especialistas africanos, es casi inexistente (salvo la rara excepción de la República de África del Sur) por razones que asocian diferenciales de capacidad material y tácticas de despolitización.

En primer lugar, salvo raras excepciones, al haber fracasado los dirigentes africanos a la hora de ofrecer a sus ciudadanos servicios y prestaciones administrativas mínimos y fiables, no pueden movilizar los apoyos de su propia población, que ha optado desde hace tiempo por el *exit option* en lo que respecta estos temas. Esta incapacidad para apelar a una legitimidad política interna es tanto más fuerte que el mercado intelectual globalizado ha vaciado el vivero de expertos nacionales en provecho de los *think tanks* o del norte; los dirigentes, apoyándose de preferencia en el exterior para consolidar su poder, se han situado así voluntariamente en una posición en la que no pueden poner en cuestión las normas producidas. Del lado de las autoridades públicas, la situación de vaciamiento intelectual supone que el precio a pagar para cualquier crítica sea prohibitivo<sup>25</sup>, cuando el hecho mismo de llevar a cabo esas reformas – de las que cualquiera puede prever su fracaso y los efectos estructuralmente devastadores – les garantiza el mantenimiento de su poder, tan discutible como sea. La proposición de Mac Luhan, quien advertía que reformar la administración supone, para los actores que participan en esas organizaciones y que las encarnan, aceptar socavar sus propias posiciones de poder y sumergirse en la incertidumbre, queda así invertida. En muchos casos, en estas administraciones proyectadas de las Áfricas en las cuales la

cualidad histórica del trabajo no se refleja en los sistemas normativos formales, jugar con el registro de la reforma parece ser una opción favorable para la consolidación en el poder<sup>26</sup>.

En segundo lugar, los *think tanks* gozan de una posición dominante en el mercado del desarrollo, fundamentada en la científicidad, el tecnicismo y el rechazo de lo político<sup>27</sup>. Por una parte, son los únicos que pueden pretender disponer de un saber científico global en materia de desarrollo fundamentado en el mercado dominante del norte; por otra parte, estas estructuras son a la vez recolectoras de informaciones, productoras de orientaciones y de normas, financieras del desarrollo y cuerpo legitimante de las opciones reformadoras, de forma que pueden condicionar su apoyo a la aceptación de sus referentes y que se autolegitiman. En este contexto, la reforma se reduce a un ejercicio antipolítico que apuesta por la fiabilidad de instrumentos técnicos y de métodos de gestión experimentados en el norte, postulados como si fueran la expresión de un “*one best way*” universal. En las Áfricas la reforma se inscribe entonces en una perspectiva de catecismo que reproduce a porfía los vagabundeos del positivismo<sup>28</sup>. Las normas producidas se erigen en universales, siendo víctimas de esta creencia trasnochada pero siempre tan activa en el entorno de los expertos en gestión y organizaciones, particularmente cuando trabajan en materia de desarrollo, en el “*one best way*”. Es la constatación que establecen todos los trabajos llevados a cabo en torno a estas cuestiones, y que Périn y Attaran expresan de la siguiente manera en lo que concierne a la sanidad pública: “Nuestra idea es que cuando los donantes se entusiasman por una nueva política de salud, se convierten en sus más afanados prosélitos en los países más pobres, cuando la historia misma nos enseña la inutilidad de este enfoque”<sup>29</sup>. Este proselitismo será más imponente aún cuando se asocia a la búsqueda de rentabilidad financiera en un mercado muy competitivo. En efecto, la mercantilización del desarrollo institucional y la situación cada vez más competitiva del saber de peritaje imponen, para mantener una actividad rentable, la elaboración de productos estándar vendibles en un mercado amplio y solvente. Dos tácticas se integran entonces de forma automática en el proceso: elaborar el producto copiando las orientaciones del modelo legítimo del momento, lo que permite posicionarse de forma útil con respecto a la demanda de las instituciones financieras internacionales y acceder a la totalidad del mercado (el cada vez más jugoso mercado de los Estados del norte,

que sirve de referente para la producción de normas y para la evaluación de las competencias de los organismos; y el mercado de los Estados del sur, financiados por los donantes del norte que preferirán trabajar en “familia”); y acelerar el ritmo de la producción semántica en torno al término del cambio (desarrollo sostenible, género, pobreza, democratización, *capacity building*, *capabilities*, iniciativa privada, espíritu público, etc.). La emergencia de nuevos o antiguos “*buzzwords*” –cuyas implicaciones son por otra parte muy interesantes y a veces innovadoras– viene a ocultar el fracaso de las orientaciones anteriores y a crear nuevas oportunidades de mercado<sup>30</sup>. El rápido agotamiento de los productos que a corto o medio plazo no pueden responder a las demandas de una mejor gobernanza (porque se trata de productos de gestión ofrecidos para responder a necesidades políticas), impone de esta forma cambios constantes, no de los métodos pero sí del “*packaging*”, mediante cambios sucesivos de distintas partes del proyecto global.

Finalmente, la despolitización conduce a reducir la reforma a una transferencia sin reflexión efectiva sobre su carácter transferible y sus significaciones<sup>31</sup>. Por supuesto, todos los estudios acerca de la realización de las reformas hablan de adaptación, de contexto, de la necesaria toma de responsabilidad local, incluso algunos de naturalización, pero todos funcionan siempre con respecto a ese proyecto que se supone que deben ser las administraciones públicas en las Áfricas. No se trata de reforzar la capacidad de las administraciones para responder a las necesidades inmediatas y a las normas locales, en suma a las necesidades administrativas tal y como se expresan localmente, sino de que se parezcan lo mejor posible al proyecto de una administración tal y como está definida *in abstracto*, tal y como debería ser con referencia a las normas prescritas universalmente<sup>32</sup>. En este contexto de administraciones proyectadas, se reforma entonces una vez más la forma, es decir la forma anticipada de la burocracia futura, sin plantear jamás la pregunta del *formateo* de la burocracia en función de los medios, necesidades y demandas de los “administrados”. De esta forma se instala una rutina fundada sobre el círculo vicioso burocrático y sus efectos desestructuradores.

## **LA REFORMA RUTINARIA COMO PROCEDIMIENTO DESESTRUCTURADOR<sup>B</sup> DE LAS ADMINISTRACIONES PROYECTADAS**

La sucesión de éstas reformas contradictorias, cíclicas y descontextualizadas no se reduce a una serie de medidas contradictorias sin efectos, y no se puede analizar únicamente como una política simbólica. Los análisis que pretenden que estas reformas son puramente “*cosmetic*” se equivocan por la ilusión dada por los incesantes cambios de “sets” o por las tesis acerca de la vacuidad del Estado, que impiden se las considere como fenómenos sociales. En efecto, cada uno de estos “sets” de reforma es susceptible de modificar, a veces radicalmente, la configuración de las administraciones, en especial cuando están en juego inversiones políticas locales (como es el caso de la República de África del Sur desde la liberación del sector estatal para su reforma, o de Malí bajo Konaré para la descentralización...). Los efectos son tanto más significativos en los Estados en los que los dirigentes se contentan con dejarse engañar y engañar a su vez, para optimizar o mantener su acceso al poder. Nadie puede así poner en duda que en todas las administraciones de las Áfricas han tenido más o menos lugar estos cambios: reducción del número de funcionarios, disminución de los costes del funcionamiento de las administraciones, privatización, externalización, filiación, retorno al equilibrio contable, desarrollo de la iniciativa privada o de formas locales de gobierno territorial... El balance global es singularmente insatisfactorio. Es cierto que hay que distinguir entre los efectos individuales de cada técnica de reforma, que a menudo se acercan a los objetivos técnicos identificados, y los resultados del encadenamiento de reformas definidas como rutinas antipolíticas, cuyos efectos perversos son a menudo más fuertes que lo que cada reforma podría traer individualmente. Este encadenamiento refuerza las desviaciones de las trayectorias burocráticas de los países africanos, y destruye la idea misma de reforma al impedir la capitalización de las experiencias y la instauración de una previsibilidad.

Cada reforma contradice la anterior y oscurece un poco más la propia administración. Las reformas funcionan con el principio de apilamiento de técnicas, recetas y métodos débilmente conciliables. Yves Joncour y Eric Verdier escriben acerca de Francia: “Las nuevas reformas se apilan sobre las antiguas, las últimas herramientas arrollan las viejas técnicas, hay aquí y allá jirones de reformas, pedazos de instrumentos

de gestión, carcasas de proyectos de servicios que constituyen un batiburrillo inverosímil, que un ejército de altos funcionarios, acuciados hasta la embriaguez por su carrera, abandonan en el camino de la modernidad”<sup>33</sup>. Este cementerio de reformas no es contradictorio con cierta coherencia global de las orientaciones, con una regulación de las decisiones públicas hacia un conjunto limitado y convergente de posibilidades, y con una capitalización de los logros, que consagran progresivamente el carácter ineluctable de la reforma, incluso por caminos apartados o por el método del *muddling-through*<sup>34</sup>; aunque sólo sea por los altos funcionarios y los *policy networks* que tienden a asegurar la continuidad de los referentes y de las orientaciones<sup>35</sup>. El apilamiento en las administraciones proyectadas de las Áfricas hace que nadie, ni los altos funcionarios, ni los expertos y menos aún los funcionarios de base y los administrados, puedan precisar cuáles son los límites de las administraciones<sup>36</sup>.

El efecto de esta sucesión acelerada y no gestionada de reformas es tanto más dramático que esas mutaciones incesantes prohíben toda forma de aprendizaje técnico, de construcción en término de intensificación, de capitalización de la experiencia adquirida o de enraizamiento en administraciones que conocen un problema de nivel de competencia; esa sucesión de reformas no puede más que debilitar la constitución de un sentido del servicio público, de una continuidad. En unas administraciones marcadas por la carencia de *leadership* y por la debilidad de la cultura burocrática, estas mutaciones debilitan la producción de unas aptitudes técnicas normalizadas y apaciguadas y la emergencia de un espíritu corporativo. De esta forma, los PAE de los años setenta y ochenta, fundamentados en los principios de la reducción del aparato de Estado y de las *bloated bureaucracies*, eran ciertamente indispensables para tratar de enderezar una situación de desbarajuste avanzado, pero a falta de situarse en una perspectiva histórica, produjeron en término de burocracia un efecto perverso mayor. En efecto, la reducción del número de funcionarios, y la drástica disminución de sus medios se ha producido cuando comenzaban a emerger nuevas generaciones de funcionarios, profesionales y mejor formadas, susceptibles de reemplazar las generaciones de las independencias marcadas por su condición de aficionadas. El ritualismo tan a menudo descrito por los autores como la expresión cultural africana<sup>37</sup>, marca sobre todo la constatación universal del corte entre lo que el funcionario hace y su capacidad para interpretar lo que hace, en un contexto agravado por un cambio

constante de las reglas, normas, principios organizativos, etc. que, a falta de gestión, no se suceden sino que compiten o incluso, paradoja del pluralismo normativo, son coherentes: esta incertidumbre sistemática, asociada a una falta de *leadership* desmultiplica las posibilidades de juego de los pequeños funcionarios según los modelos combinados de *street-level bureaucrat* de Lipsky y del funcionario justiciero Warin, por ejemplo.

Cada reforma produce efectos perversos de corto plazo que pueden compensarse eventualmente en el largo plazo. Sin embargo, esta compensación es tanto más improbable que el cambio sistemático de los “sets” de reformas (orientaciones y herramientas) cada cinco años, y el no alineamiento de los ritmos de innovación institucional de los diferentes organismos productores de reformas (la competencia obliga), no permiten hacer apuestas racionales sobre el éxito de la reforma, e incluso las excluyen; desmovilizan así a todos aquellos que estarían dispuestos a correr riesgos de cara al futuro<sup>38</sup>. La cuestión de la compatibilidad de los términos y de las temporalidades de los diferentes socios de la reforma para el desarrollo constituye un desafío considerable. La correspondencia temporal esperada al final, entre la sociedad y el aparato de gestión político-burocrática proyectado por las reformas, se construye en el largo plazo (captura del campesinado, producción de una burguesía capitalista, emancipación de los individuos...). Ahora bien, las reformas técnicas son llevadas por actores cuyos plazos políticos y financieros son definidos en el mejor de los casos a medio plazo (en torno a los cinco años para los mandatos electivos o administrativos, y a menudo menos, y mucho menos, para los plazos presupuestarios y financieros). No hay por lo tanto posibilidad alguna de encuentro de estas temporalidades. Cambiar las estructuras sociales y de producción es un proceso global de término improbable, mientras que hacer funcionar un *think tank* no supone tanto reducir un problema social o humano como asegurar día a día una rentabilidad financiera respondiendo con éxito a las ofertas que se presentan. Este desfase es una de las explicaciones del rápido cambio de las reformas y de la ineptitud flagrante *a posteriori* de algunas reformas con todo técnicamente sanas<sup>39</sup>.

Por último, cada nueva ola de reformas mantiene un análisis cínico de la administración. Por una parte, la sucesión permanente de reformas valida las estrategias de los actores, que no se posicionan frente a ellas sino frente a las nuevas oportunidades de captación que podrían nacer de ellas. De este batiburrillo incierto surgen numerosas gangas<sup>40</sup>, fácilmente captadas por altos funcionarios asociados a expertos, con el fin de sacar ganancias nada desdeñables de su posición en el mercado de las reformas. Tal y como muestra Cheung, mientras que los países anglófonos de la OCDE han privatizado esencialmente para aumentar la rentabilidad de la economía, los PECO han privatizado para crear una economía de mercado y romper definitivamente con el sistema precedente, y la República Popular China ha encontrado en ello una manera de reforzar la eficacia de su gestión y de construir un modelo burocrático weberiano<sup>41</sup>. En las Áfricas, la privatización presentaba la doble ventaja de engañar, es decir de trabajar en lo simbólico, y de dar autonomía a unos intereses con respecto a un Estado cuya obligación de gestión democrática amenazaba con hacerlo menos monopolizable<sup>42</sup>. En parte, la apropiación de la reforma ha desviado a ésta de sus objetivos. Pero también, cada nueva ola confirma que las reformas son coyunturales y que finalmente, para retomar la expresión clásica, *“plus ça change, plus c’est la même chose”*<sup>C</sup>. No hay entonces por qué invertir en esos cambios y correr riesgos con capital financiero y social. No se tratará de invertir en el éxito de una reforma cuya historia en los últimos 25 años subraya el carácter ilusorio, sino de sacar provecho personal al máximo sin modificar la propia posición estatutaria, esperando el próximo reparto de cartas que la misma historia parece garantizar. Cuanto más se suceden y se desvían las reformas, más crece la probabilidad de que las nuevas reformas sean instrumentalizadas y desviadas<sup>43</sup>.

En materia de reformas, la alternativa que opone política de la ilusión proponiendo técnicas desfasadas (universales) esperando que la sociedad se adapte (cambiar de pueblo, de cultura...), y naturalización de los procesos burocráticos (volver sobre los valores ancestrales...) hace imposible todo análisis estratégico del cambio en las administraciones proyectadas. En efecto, impide inscribirse en una perspectiva de construcción histórica de las instituciones que por el contrario supone valorar las dinámicas y las prácticas sociales, y capitalizarlas para reajustar permanentemente los objetivos a alcanzar definidos según los criterios burocráticos clásicos.

**Un ejemplo de las reformas sin fin que oscilan entre instrumentalización, juegos de sombras, eficacia e inestabilidad institucional: las reformas en Senegal**

**1979-1980:** Plan de urgencia de estabilización

**1980-1984:** Plan de enderezamiento económico y financiero, estableciendo especialmente el principio de la compresión de la masa salarial pública y de la desvinculación del Estado.

**1984:** Plan de ajuste estructural

**1985-1991:** Adopción del programa de ajuste a medio y largo plazo (PAMLP) que prevé en particular la reforma del Estado (estructura, espacios de intervención, recursos humanos), el control de los efectivos y de la masa salarial (reducción del número de funcionarios) fuera del ámbito de la sanidad, de la armada y de la educación (mediante ayudas para la salida) y la modernización de la gestión de los recursos humanos

**1986:** Programa denominado “la nueva política industrial”, que consagra la desvinculación del Estado del sector comercial (1987)

**1989:** Programa de reestructuración del sector público y de la administración pública, planteando los principios de desvinculación del Estado, de la privatización de las empresas públicas, de racionalización y de refuerzo de los servicios de la administración central y de externalización

**1992-1993:** Ruptura de la negociación entre Senegal y el Banco Mundial ligada a los malos resultados económicos y financieros a pesar de las reformas lanzadas.

**1993:** Plan de urgencia del gobierno senegalés planteando en especial la reducción drástica de los salarios de la función pública.

**1994-2000:** Programa de ajuste y de reformas estructurales (tres acuerdos sucesivos con el FMI en el marco de las facilidades reforzadas de ajuste estructural)

**1996-1997:** Lanzamiento de la tercera fase de reforzamiento descentralizado con la constitución y el desarrollo de colectividades locales regionales y de la búsqueda del movimiento de municipalización.

**2002:** Lanzamiento, con el apoyo de Naciones Unidas y del Banco Mundial, de un programa de refuerzo de las capacidades institucionales y de gestión de los recursos humanos en el sector público.

## LA REPOLITIZACIÓN DE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

### **La reforma de las administraciones proyectadas: un retorno al objeto**

Las reformas de las administraciones proyectadas siguen siendo en gran medida un encantamiento en la medida en que, paradójicamente, no plantean la cuestión previa del tipo de Estado y de las administraciones a las que se supone deben dar cuerpo. Más exactamente, mantienen la ilusión de una administración que calificaremos de ectoplásmica al postular que son idénticas en sus misiones, en sus configuraciones y en su naturaleza a las de los países “modelo” del norte. Ahora bien, en esas configuraciones de administraciones proyectadas, las capacidades humanas y financieras realmente disponibles son muy inferiores a lo que la cáscara proyectada requiere. Desde entonces, ésta no puede ser investida por un cuerpo administrativo coherente y queda como, ectoplásmica<sup>44</sup>.

El modelo del Estado rizoma, desarrollado por Deleuze y Guattari y utilizado por J.-F. Bayart en un sentido metafórico en su libro *L'État en Afrique*, se corresponde muy raramente a la realidad de un Estado africano, el cual se aproxima más bien al Estado blando (*soft state*) de Gunnar Myrdal. La administración, dotada de todos los atributos formales de sus orígenes del norte, no tiene la capacidad de dar al Estado el don de la ubicuidad que se le supone tener aunque sólo sea porque está privada, por la debilidad de sus ingresos públicos y por el desvío de estos, de los considerables medios que la caracterizan en el norte. No logra ni afirmarse físicamente en los diferentes espacios y territorios que le han sido conferidos por el acto de colonización y luego por el de descolonización, ni imponer a las poblaciones la docilidad que haría de sus miembros unos administrados o incluso unos ciudadanos. Forzada a una modestia mal asumida, la administración debe recurrir a unos mediadores, unos intermediarios que aseguran la difusión, la traducción y la desnaturalización de sus reglas y de sus normas, con el riesgo de no controlar nada de las iniciativas sociales y ser excluida de ellas, o de funcionar por sobresaltos. Así, es ilusorio confiarle un papel estructurador, o incluso “simplemente” regulador en una multitud de sectores según el modelo de su referente del norte. En el mejor de los casos, podrá acrecentar su eficacia al focalizar su atención en algunas funciones que aseguren la seguridad de sus administrados y la satisfacción de sus necesidades primordiales, libre luego de desarrollar sus misiones. Podemos

esperar que una categoría virtuosa de agentes públicos, animados por el espíritu de la administración pública, para retomar la expresión de Hecló, pueda tomar el *leadership* de esas misiones<sup>45</sup>. Esto supone que las nuevas generaciones de funcionarios no sean laminadas como fue el caso en los años ochenta con los PAE, neutralizadas por los obstáculos políticos locales, o desviadas por la expansión de las oportunidades que ofrecen los mercados profesionales globalizados que las animan a expatriarse, a coger puestos políticos, a incorporarse a organizaciones internacionales o a definir sus exigencias personales y de vida con respecto al norte. Es mucho pedir, manifiestamente demasiado, a los agentes mejor formados, irresistiblemente drenados por las ofertas de empleo exteriores o atraídos por las sirenas políticas que lejos de marginarlos, tienden a jugar al final como aceleradores de carrera y éxito. Nada prohíbe la emergencia de una categoría de modernizadores procedentes del sector público o/y del sector privado, que sueñen con construir una administración eficaz. Haría falta que esos actores encuentren en el mercado local condiciones de seguridad física y material y que no sean atrapados por el mercado global. A día de hoy, si las competencias están en parte disponibles, en lo esencial no se reúnen esas condiciones. Lo fundamental de las políticas de reforma de las administraciones proyectadas en las Áfricas consiste así en favorecer la constitución de un *leadership* suficientemente seguro de su posición como para no privatizar la administración en su provecho, para no optar por el exterior y para aceptar una remodelación de los procedimientos y de las estructuras que controla por parte de las dinámicas sociales locales, controlando la orientación. El desafío es considerable.

### **La reforma como proceso de capitalización por objetivo de los usos de la administración**

Ante los desvíos y desviaciones de las reformas, cada cual lanza acusaciones en parte fundamentadas. Algunos autores acusarán a las categorías dominantes africanas, y particularmente a la burguesía burocrática, de mantener en su provecho las disfunciones del sistema administrativo (y por lo tanto el subdesarrollo) y de sacar de ellas una renta (*rent-seeking*); otros autores considerarán que los expertos internacionales empleados por las instituciones financieras internacionales explotan también una renta al producir políticas económicas y reformas de las que conocen su inanidad, pero que les permiten proteger su mercado de empleo<sup>46</sup>. Estos análisis excesivos no toman en cuenta la complejidad de las posiciones de los actores, y singularmente menos la de los

responsables africanos. Estos pertenecen a diversas “*epistemic communities*”<sup>47</sup> o redes internacionales de connivencia que les construyen en actores y en objetos de la producción de reformas, y que les permiten jugar útilmente en varios espacios y temporalidades. Volver sobre los juegos de los actores al identificar la desmultiplicación de las oportunidades y de las constricciones que ofrece la situación de “proyección”, supone reintegrar lo político como apuesta prioritaria en la definición de las reformas productoras de nuevas regulaciones.

La reforma supone que los actores productores y gestores de esas reformas, internas y externas, se responsabilizan de las opciones escogidas, particularmente cuando detrás de las reformas técnicas se perfila en realidad un proyecto de transformación radical del sistema político, del modo de regulación y de la sociedad en su conjunto, es decir cuando, como es el caso en las Áfricas, nos situamos en un contexto de reformas estructurales y no inducidas<sup>48</sup>. Esta participación de los actores/objetos suscita cuestiones políticas mayores: ¿cómo convencer a todos los administrados de que el respeto a las normas oficiales de tipo burocrático les asegurará a corto y medio plazo mejores condiciones laborales y de vida y un servicio mejor y previsible? ¿Cómo convencerles de renunciar al uso de sistemas normativos paralelos pero dominantes y que controlan, en favor de nuevos sistemas llamados “universales” con los que saben qué pierden pero de los que no pueden controlar la ganancia eventual y futura que podrían conseguir? ¿Cómo convencer a las élites dirigentes que utilizan su control del aparato del Estado para acceder a los recursos y mantenerse, de que es en su interés el reformar, y que la mejora de las condiciones de los ciudadanos es la condición misma de su supervivencia política, sanitaria o de seguridad<sup>49</sup>? ¿Cómo convencer a estos actores que controlan las reglas locales del intercambio social de que deben adoptar unas nuevas, cuando además de los obstáculos clásicos al cambio identificados por Kurt Lewin, el entorno está marcado por un potente pluralismo normativo (legal y moral), un nivel general de formación de los ciudadanos muy limitado y una significativa debilidad de las instancias de regulación judicial?

Dos respuestas son posibles: la primera se fundamenta en un recurso potente – concertado y planificado a largo plazo – a la presión o a la ayuda internacional por parte de los donantes y de los Estados, solución totalmente excluida a día de hoy no sólo por

falta de capacidad sino también de posibilidad política. Una forma suavizada de esta opción pasa por la externalización de ciertas funciones de regulación confiadas a organismos regionales, que permitiría escapar de las presiones de los dirigentes locales – pero que estos se esfuerzan en recobrar debilitando esas organizaciones (como sucede con la Organización para la Armonización del Derecho en África, OHADA) – mediante el reforzamiento de las condicionalidades y la puesta en duda de la impunidad política. La segunda insiste sobre acciones a largo plazo que favorezcan, como lo sugieren Hyden o Bates así como numerosos textos de la comunidad de donantes y particularmente de las instituciones financieras internacionales, la emergencia de contrapoderes, de empresarios privados, de competidores y de grupos de interés susceptibles de establecer alianzas fluctuantes y de abrir alternativas de gestión, o de sostener el *empowerment* y el desarrollo de las *capabilities* de los ciudadanos para hacerse cargo de su desarrollo comunitario. Supone también lo que a menudo estas mismas fuentes consideran inaceptable, a saber, tolerar actitudes y comportamientos sociales colectivos susceptibles de imponer distorsiones significativas al modelo burocrático, como precio a pagar por su naturalización. Esta segunda opción, que trata de romper con la dominación de las modalidades de relaciones con el Estado, construidas esencialmente según las filiales “*exit*”, así como de canalizar las acciones desviacionistas o de resistencia para producir un nuevo orden político, parece más realista – inscrita en el largo plazo en el cual por hipótesis toda planificación es una apuesta<sup>50</sup>. Las innumerables y versátiles estrategias cruzadas de reapropiación del Estado por la sociedad y de la sociedad por el Estado son percibidas entonces como constructoras *in situ* de las comprensiones locales de la reforma. Esta, realmente ha tenido lugar en las Áfricas pero, a falta de movilizar y de sacar provecho de los comportamientos desviacionistas, se afirma más como constatación negativa de la capacidad de los actores para reformar la reforma, es decir para prescindir de ella desviándola/contornándola, que como producción de normas pudiendo participar de manera previsible y constante en la regulación social del y por el aparato de Estado. La repolitización de la reforma consiste entonces en convocar estas reapropiaciones y en capitalizarlas para que, en procesos clásicos de *muddling-through* o de *groping around*, rectifiquen las trayectorias hasta el objetivo final de una administración fiable. Reformar es entonces un proceso muy inestable y delicado, que requiere actuar en la profundidad de la construcción histórica de la administración, pero interviniendo “al margen”, con

medidas adaptadas caso por caso, que suponen ajustes a todo momento y transcripciones a códigos distintos por parte de las diferentes categorías de actores, con todos los riesgos de desviaciones y de pérdida de conexión que esto supone en estos contextos de pluralismo moral y normativo. Por lo tanto se trata ante todo de trabajar no por imitación o copia de “*best practices*” sino por emulación y por adaptación a las disponibilidades existentes en la situación a gestionar<sup>51</sup>. De esta forma pueden combinarse técnicas deudoras de diferentes registros ideológicos, y eventualmente diferenciarse en el espacio, para tener en cuenta la diversidad de los entornos en el seno de una misma soberanía<sup>52</sup>. Nada verdaderamente genial, nada sistemático, ningún gran plan, sino evoluciones permanentes guiadas por el único principio de la capitalización de las costumbres sociales, guiadas por el objetivo de despliegue de una administración regida por la eficacia, la eficiencia y la *good governance*<sup>53</sup>. En unas administraciones que han sido construidas como expresión de la forma futura de la sociedad y para forzar a las sociedades a gestionar, sin capacidad propia para realizar este proyecto, sólo el trabajo de expansión de los resultados por el aprovechamiento de las prácticas y usos es susceptible de dar a la administración los medios de acción que refuerzan su presencia. Joe Helle-Valle muestra así cómo, aunque el modo de gestión burocrático (secreto, tratamiento de los dossiers en edificios que tienden a excluir la participación de los ciudadanos) se opone a la concepción de una política que pase por el acceso directo y la participación de todos en las discusiones –tal y como se manifiesta en el seno del Kgotla en Bostwana– nada impide la difusión tendencial del modelo burocrático<sup>54</sup>. Al igual que el café en el imperio Otomano era en realidad el lugar de deliberación y tratamiento de los asuntos públicos<sup>55</sup>, o que los Círculos constituían en el siglo XIX en Francia espacios mayores de gestión, existen en las Áfricas espacios especializados “fuera de las oficinas” en los que se tratan los desafíos administrativos según rituales no burocráticos, sea para confirmar sea para rodear la norma burocrática. La apuesta, en este entorno de Estados con débiles capacidades de acción, no es tanto ocultarlos como revelarlos para que se conviertan en tamices de entrada hacia una forma de tratamiento de tipo burocrático. Los autores que se consagran a la sociología histórica del Estado en el norte<sup>56</sup>, que se interesan a las mutaciones de las modalidades de la gobernanza<sup>57</sup> o los que analizan las formas de la producción de las normas europeas comunitarias y su construcción tan progresiva como lineal e imprevista, que varían al capricho de las configuraciones, no dejan de subrayar cómo los procedimientos, los espacios y los

actores que intervienen en la definición de la acción pública, varían en función de las configuraciones. No se trata de transferir recetas sino procedimientos que pongan un término al traslado directo, situándose así en lo que Pierre Lascoumes llama, al referirse a las situaciones “norte”, “políticas de organización” que favorecen el proceso sobre la sustancia y que permiten la interacción de los actores concernidos. Esta problemática planteada para estudiar la gobernanza de las sociedades del norte es muy próxima de las que se han escogido para estudiar la sociología administrativa en los países africanos. Ocurre lo mismo para los análisis llevados a cabo por Renate Mayntz<sup>58</sup> en términos de *policy network* que se acercan considerablemente a los análisis realizados en el sur en términos de SASF (campos sociales semi-autónomos); dichos análisis subrayan la confrontación y las interacciones que se surgen entre los actores originarios de medios heterogéneos, con sistemas de significados distintos (pluralismo normativo y moral) a la hora de identificar una apuesta y proponerle un tratamiento. Desde ese momento, por retomar la imagen de Lascoumes, “cada ajuste de intereses coge así la forma de un puzzle en el que las formas y la superficie de cada una de ellas varía”<sup>59</sup>. Esta perspectiva supone, como señala Thomas en el caso canadiense, asociar un enfoque en término de planificación estratégica con lo que se ha llamado la dirección por tanteo “*groping along*”<sup>60</sup>. Nos acercaríamos así a esos modelos incrementalistas a la Lindblom (*muddling through*), poco gloriosos y poco susceptibles de funcionar por anuncios, aunque más capaces de lograr la interacción de los actores y de los sistemas de sentido estallados, que implican reformas confrontadas a administraciones proyectadas de Estados pobres. Esto supone que las reformas se inscriban en un proceso a largo plazo que saque provecho de las prácticas sociales locales para construir una administración con su propia perspectiva histórica; se invertiría así el proceso postulado por el modelo de las administraciones proyectadas.

\* Dominique DARBON es profesor de ciencia política en el Institut d'études politiques de Burdeos (Francia) al que pertenece el CEAN (Centre d'Étude d'Afrique Noire) del que ha sido director. Sus principales áreas de investigación son el análisis de la políticas públicas en África, la sociología política, la administración comparada, la transferencia de instituciones públicas y los estudios de desarrollo. d.darbon@sciencespobordeaux.fr

Artículo traducido por Elsa GONZÁLEZ AIMÉ

## Notas:

<sup>1</sup> El término "proyectado" se emplea aquí en el doble sentido de proyección, para aludir a la transferencia ideológica, metodológica e instrumental que las fundamentan en base al registro de la extranjería, y de proyecto, para subrayar que continúan construyéndose anticipando la realización de condiciones sociales susceptibles de producirlas, según la lógica desarrollista clásica. El término "Áfricas" es empleado en plural para insistir en la diversidad de las trayectorias de estas construcciones burocráticas aunque este texto funcione mediante generalizaciones. Asociado al término de administraciones proyectadas, este plural conduce a excluir del texto los casos de las administraciones sudafricana, zimbabwense y bostwanesa.

<sup>2</sup> HECLO, Hugh «The Spirit of Public Administration » en *Political Science and Politics*, XXXV, 4, Diciembre de 2002, p. 689-694.

<sup>3</sup> THOMAS, Paul.-G. « Au-delà des mots à la mode: faire face au changement dans le secteur public » en *Revue internationale de science administrative*, vol. 62, n° 1, marzo de 1996, p. 31.

<sup>4</sup> GORE, Charles «The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries » en *World Development*, 2000, 28, 5, p. 789-804. STIGLITZ, Joseph.-E. *La grande désillusion*, Ed. Fayard, Paris, 2002.

<sup>5</sup> FARAZMAND, Ali (ed.) *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Dekker, New York, 1991; DWIDEDI, O.-P. y HENDERSON, K.-M. (eds.) *Public Administration in World Perspective*, Iowa State University Press, 1990; DWIDEDI, O.-P. y NEF J. "Crisis and Continuities in Development Theory and Administration" en *Public Administration and Development*, 1982, 2, p. 59-77.

<sup>6</sup> Para este conocido análisis, nos remitiremos a James FERGUSSON *The Anti-Politics Machine: Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; JOBERT, Bruno *Le mythe de la gouvernance antipolitique*, Coloquio AFSP en Lille, 18-21 de septiembre de 2002, TR n° 3.

<sup>A</sup> Nota de la traductora: este término no recogido en el DRAE se refiere al carácter extravertido y dependiente de las reformas que tienen lugar en los diversos países africanos, y a la confianza que dichos países depositan en los actores extranjeros que se ocupan de esas reformas.

<sup>7</sup> En este caso nos remitiremos a BADIE, Bertrand *Le développement politique*, Économica, Paris, 5ª ed., 1994, p. 207-208.

<sup>8</sup> ALBERTINI, Jean-Benoit *Réforme administrative et réforme de l'État en France, problèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Économica, Paris, 2000.

<sup>9</sup> Encontramos aquí las problemáticas clásicas de la reforma. ROUBAN, Luc y ZILLER, Jacques «De la modernisation de l'administration à la réforme de l'État " en *Revue française d'administration publique*, 1995, n° 75, p. 345.

<sup>10</sup> Encontramos un buen ejemplo de ello en Goran HYDEN « From Bargaining to Marketing: How to Reform Foreign Aid in the 1990s », CAS Copenhagen, *Working papers* 1994/1, marzo de 1994, quien busca la resolución de las desviaciones en la constitución de estructuras independientes y externas a los Estados, solución que encontramos por ejemplo en el OHADA.

<sup>11</sup> En el texto que sigue, se emplearán numerosos términos en inglés con el fin de identificar las reformas propuestas. Al conservarlos, se trata de subrayar la internacionalización del vocabulario de las reformas en torno a términos consagrados, que a menudo se bastan a si mismos, permitiendo evitar de esta forma que los actores planteen la cuestión de lo político.

<sup>12</sup> KASFIR, Nelson en MAWHOOD, Philip (ed.) *Local Government in the Third World: the Experience of Decentralization in Tropical Africa*, AISA, Pretoria, 2ª ed., 1993.

<sup>13</sup> CHIBBER, Vivek, « Bureaucratic Rationality and the Developmental State " en *American Journal of Sociology*, vol. 107, n° 4, 01/2002, p.951

<sup>14</sup> Esta idea de desarrollo comunitario, fuertemente impregnada de una visión romántica de las sociedades "tradicionales" estaba en el origen de las acciones de desarrollo de los años setenta.

<sup>15</sup> EVANS, Peter *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, N.J., Princeton University Press, 1995 ; EVANS, Peter y RAUCH, James « Bureaucracy and Growth : A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth » en *American Sociological Review*, 1999, vol. 64, p. 748-765.

<sup>16</sup> La iniciativa PPME fue lanzada en la Cumbre del G7 en Lyon en 1996, y consagrada en la Cumbre del G7 en

Colonia en 1999. Consiste en ligar lucha contra la pobreza, alivio de la deuda y refuerzo de las capacidades institucionales a través de los criterios reagrupados en el término *good governance*.

<sup>17</sup> MAWHOOD, Philip *op.cit.*, 1993; CROOK, Richard y MANOR, James *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, 1998. OLOWU, D. "Redesigning African Civil Service Reforms" en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 37, 1, 1999; DARBON, Dominique «De l'introuvable à l'innommable: fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques" en *Autrepart*, 2001, p.27-42.

<sup>18</sup> En CORKERY, Joan; OULD DADDAH, Turkia; NUALLAIN, Cohn O. y LAND, Terry *La gestion de la réforme du secteur public : une étude comparative des expériences en matière de gestion de programmes de réforme des institutions administratives du gouvernement central*, IISA, 1998, 57. « Solamente » son unos 162 PAE aplicados a 35 países de África (contra 12 en el resto del mundo) que han sido puestos en práctica desde los años ochenta.

<sup>19</sup> BRINKERHOFF, Derick W. y BRINKERHOFF, Jennifer M. «Réformes de la gouvernance et États déstructurés: problèmes et implications » en *Revue internationale de science administrative*, vol. 68, 4, diciembre de 2002, p. 583.

<sup>20</sup> PÉRIN, Ines y ATTARAN, Amir «Trading Ideology for Dialogue: an Opportunity to Fix International Aid for Health ?» en *The Lancet*, vol. 361, Abril 5, 2003, p. 1217.

<sup>21</sup> Acerca de la iniciativa PPME/HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), Jean-Michel SEVERINO plantea la pregunta directa de la capacidad técnica de los donantes para seguir programas globales de apoyo institucional durante tiempo, «Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle » en *Critique internationale*, n° 10, 2001. Pensaremos en los costes y en los callejones sin salida ligados a tres situaciones (Afganistán, Kosovo e Irak) para convencernos de ello, y leeremos a BRINKERHOFF, *op. cit.*, 2002. La constatación ha conducido al lanzamiento de una investigación llamada «Understanding Reforms» en el *Global Development Network* (GDN) del Banco Mundial, y al lanzamiento de la iniciativa LICUS (*Low Income Countries Under Stress*) bajo la iniciativa conjunta del Banco Mundial, del PNUD de la UE y de la OCDE, para mejorar las condiciones de definición y de puesta en práctica de la ayuda internacional.

<sup>22</sup> HYDEN, Goran *op. cit.*, 1994.

<sup>23</sup> Sugerimos aquí vincular este análisis de Bruno JOBERT *op. cit.*, 2002, con los realizados por Yves DEZALAY *Marchands de droits, la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, París, 1992; DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant-G. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables et «Chicago boys»* », Éditions du Seuil, París, 2002; DEZALAY, Yves «Washington Consensus » en *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121/122, marzo 1998. A modo de ejemplo, los dirigentes africanos han logrado hacer caer el coste de las revueltas del pan ligadas a los PAE sobre las instituciones financieras internacionales, haciendo olvidar que los PAE fueron generados por la bancarrota en la que habían sumido a sus Estados.

<sup>24</sup> TOYE, John «Nationalising the Anti-Poverty Agenda » en *IDS Bulletin*, vol. 30, 2, 1999, p. 6-12. Según este autor: «Las organizaciones internacionales gestionan la agenda de la lucha contra la pobreza de la misma forma en que controlan la producción del diagnóstico disponible. Como esas organizaciones internacionales tienen los medios necesarios para establecer las evaluaciones de la pobreza para numerosos países pobres y en un tiempo limitado, y ya que esos países no han realizado ellos mismos esta evaluación acerca de su propia situación, ésta termina por ser definida en su naturaleza y en su extensión por el exterior, según un modelo muy economicista. Esta definición fija a su vez los parámetros de las políticas que se supone, ofrecen las soluciones.» (p. 7).

<sup>25</sup> Durante los años ochenta y noventa, tal y como recuerda Goran HYDEN, 1994, *op.cit.*, p. 3, el Banco Mundial controlaba el 75% de todos los flujos de capitales hacia el continente africano, y los donantes intervenían vía las facilidades organizadas por el Banco. Nos remitiremos aquí al ejemplo surcoreano, estudiado por Bruno JOBERT, *op. cit.*, 2002.

<sup>26</sup> Seguir el juego de la reforma es convertirse en el buen alumno del FMI, del Banco Mundial y de Francia. También es ver la legitimidad consagrada, los recursos fluir y el porvenir asegurado : Zambia con Chiluba, Uganda con Museveni, Ghana con Rawlings, o Malí con Konaré han conocido esas situaciones en algún momento.

<sup>27</sup> De forma caricatural, este rechazo de lo político se ha manifestado – y continúa a manifestarse parcialmente – por el predominio de los economistas econométricos en la conceptualización y definición de las reformas.

<sup>28</sup> HIBOU, Béatrice «Banque mondiale: les méfaits du catéchisme économique», *Esprit*, n° 8-9, 1998, p. 98-140.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, 2003, p. 1218. Véase también el excelente análisis general del canadiense Paul-G. THOMAS, *op. cit.*, 1996, especialmente las tres últimas páginas. Para convencernos de la excitación y del proselitismo de los autores de la primera mitad de los años 1990, leeremos las citas propuestas por Anthony-B-L. CHEUNG, « La compréhension des réformes du secteur public: tendances mondiales et questions diverses », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 63, n° 4, diciembre de 1997, p. 1-2.

<sup>30</sup> Estas tácticas bien conocidas hoy han permitido el nacimiento de *think tanks* especializados en el *formateo* de respuestas a las convocatorias de ayudas, y ponen a su servicio el control de los referentes semánticos y redes de personas ya legitimadas.

<sup>31</sup> Nada realmente nuevo: MÉNY, Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*, Ed. L'Harmattan, París, 1993.

<sup>32</sup> No podemos evitar establecer un paralelismo audaz con el análisis de Patrick GILBERT, « Des dérives du managérialisme dans le management public au nord. L'analyse du politique à la rescousse du management public: ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare » en *Politiques et management public*, vol. 20, n° 1, mars 2002, p.6.

<sup>B</sup> N. de la T.: Empleamos aquí este término, no contemplado en el DRAE en el sentido de destrucción o pérdida de la estructura administrativa.

<sup>33</sup> JONCOUR, Yves y VERDIER, Pierre-Éric, « Plus ça change et plus c'est la même chose: la répétition au service de la modernisation » en *Politique et management public*, vol. 20, n° 1, mars 2002, p.88.

<sup>34</sup> BAROUCH, Gilles y CHAVAS, Hervé, *Où va la modernisation ? Dix années de modernisation d'État en France*, Ed. L'Harmattan, París, 1993 ; BURDEAU, François *Histoire de l'administration du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Ed. Montchrestien, París, 1989; ALBERTINI, G., *op. cit.*, 2000.

<sup>35</sup> MATHIOT, Pierre *Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales. Pouvoir et marges de jeu d'une élite sectorielle*, Lille, Congreso de la FNSP, TR3 ; HASSENTEUFEL, Patrick *Les médecins face à l'État : une comparaison européenne*, Ed. Presses de la FNSP, París, 1999.

<sup>36</sup> Nos convenceremos de esta situación recordando que para la mayoría de esos países, los *JO* ya no salen de manera regular desde varios años y no están disponibles. Nos remitiremos también al análisis crítico acerca de la fabricación de estadísticas por "*best guess*" en esos países.

<sup>37</sup> RIGGS, Fred-W. *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*, Ed. Houghton Mifflin, Boston, 1964; DWIDEDI, O.-P. y HENDERSON, K.-M. (eds.) *Public Administration in World Perspective*, Iowa State University Press, 1990, p. 14; para un análisis crítico sobre esos enfoques culturalistas, la de Shamsul Haque «L'absence de contexte : une caractéristique de l'administration publique dans les pays du tiers-monde» en *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 62, septembre 1996, p. 377 y siguientes, es un buen ejemplo; DARBON, Dominique «La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du "phénomène bureaucratique"» en *Cadernos de estudos africanos*, n° 3, Julho/Dezembro 2002, p. 67-92 ; LIEBERMAN, Robert-C. «Ideas, Institutions and Political Order: Explaining Political Change » en *American Political Science Review*, vol. 96, n° 4, Diciembre de 2002, ps. 697-712.

<sup>38</sup> La comprensión del riesgo en las Áfricas debe integrar dos factores específicos: la idea de un «*no future* » es tanto más alta que la tasa de contaminación de VIH es fuerte y que los cuidados no están muy disponibles, y además el riesgo es tanto más fuerte que los sistemas de garantía (ahorro, redes sociales, ingresos efectivos...) son débiles.

<sup>39</sup> Del mismo modo, querer combatir la ociosidad y la corrupción promoviendo el Estado de derecho y la *accountability* mientras que se reduce el nivel de los tratamientos de los funcionarios remite a la incoherencia, y conduce a situaciones inversas de desarrollo de la corrupción en todos los niveles, de *moonlighting* y de absentismo.

<sup>40</sup> Lo que se describe como el «*revolving door syndrome* », o síndrome de la puerta giratoria, caracteriza esas prácticas de despido de los altos funcionarios, que dejan la función pública para ser inmediatamente llamados en las estructuras de gestión, con tratamiento superior y de preferencia después de haber cobrado importantes primas de despido, o las «*golden handshake tactics*» que consisten, para los funcionarios formados que disponen de mercados en el extranjero, en expatriarse mientras cobran primas por ello de la misma forma en que cobran primas de acogida en esos países, en el ámbito de la sanidad pública por ejemplo, remite a efectos de ganga de entre los más conocidos.

<sup>41</sup> CHEUNG, Anthony-B.-L. *op. cit.*

<sup>42</sup> CONTAMIN, Bernard y FAURÉ, Yves-André *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire: l'histoire d'un ajustement interne*, Ed. Karthala, París, 1990.

<sup>C</sup> N. de la T.: "Cuánto más cambia, más de lo mismo".

<sup>43</sup> Remitimos aquí a los estudios realizados acerca de la privatización, de la descentralización, o del refuerzo de las iniciativas populares de rodeo del Estado.

<sup>44</sup> Para convencernos de ello, nos remitiremos a las resoluciones de la IVª Conferencia Panafricana Bienal de Ministros de la función pública, Ciudad del Cabo del 4 al 7 de mayo de 2003, *Lettre du groupe sud*, n°2.

<sup>45</sup> «Reducir el espíritu de la administración pública a un sueño significa que no hemos comprendido algo

importante. El espíritu da prioridad a las cosas últimas, nos dice algo sobre el fondo real de lo que es una cosa », escribe Hugh HECLLO *op. cit.*, p. 689.

<sup>46</sup> NAZFINGER, E.-Wayne y AUVINEN, Juha «Economic Development, Inequality, War and State Violence» en *World Development*, vol. 30, 2, 2002, p. 153-163; en el otro sentido, DEZALAY, Y. *op. cit.*

<sup>47</sup> En el sentido de HAAS, Peter « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination» en *International Organization*, vol. 46, nº 1, invierno de 1992, p. 3

<sup>48</sup> ALBERTINI *op. cit.*, p. 154. Vemos como Vivek CHIBBER a partir de un « sencillo » análisis en término de difusión de los valores burocráticos, acaba rápidamente por plantear preguntas acerca e la organización estructural suscitando la cuestión de la reforma del Estado en su conjunto.

<sup>49</sup> TOYE, John *op. cit.*, p. 7.

<sup>50</sup> CHERU, Fatu «New Social Movements, Democratic Struggles and Human Rights in Africa » en MITTLEMAN, James-H. (ed.) *Globalization: Critical Reflections*, Ed. Lynne Rienner, Boulder, 1997, p. 146; HYDEN, G. *op.cit.*, 1983.

<sup>51</sup> GOW, James Iain *Learning from Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*, IAP, Toronto, 1994.

<sup>52</sup> Podremos de esta forma asociar técnicas de *NPM*, de mercantilización de los servicios, de externalización de funciones (aduanas, gestión de los puertos...) y técnicas burocráticas clásicas en función de la capacidad financiera de los administrados y de la urgencia de las necesidades de los diferentes espacios. Del mismo modo, como en numerosos programas de desarrollo, la contribución a las responsabilidades públicas puede adoptar bien el aspecto de un coste monetario bien el aspecto de una participación física en el mantenimiento de los materiales o del personal. Finalmente, y siempre en base a diversas experiencias, el modo de gestión puede diferenciarse en función de los tipos de organizaciones sociales ya existentes, o incluso delegarse a esas estructuras.

<sup>53</sup> El modelo de la reforma paso a paso o «*Next Steps* », los modelos de cambio incrementalistas, serían expresiones de ello. Gilles BAROUCH y Hervé, CHAVAS muestran así que la modernización en marcha en Francia procede mediante acciones al margen, por cúmulo de intervenciones que contribuyen a fisurar las resistencias y a romper el bloque administrativo en provecho de numerosas entidades y apuestas diferenciadas. Pero concluyen que – y la lección también se aplica al modelo británico: “El *management* hoy ya no puede ser experimental: tiene que insertarse en un proyecto de ha de decir su nombre” *op. cit.*, p. 276.

<sup>54</sup> HELLE-VALLE, Joe « Seen from Below: Conceptions of Politics and the State in a Botswana Village» en *Africa*, 72, 2, 2002, p. 179-201.

<sup>55</sup> Es lo que muestra de forma espectacular LAFI, Nari *Une ville au Maghreb entre ancien régime et réformes ottomanes: genèse des institutions municipales a Tripoli de Barbarie. 1795-1911*, Ed. L'Harmattan, París, 2002, p. 148-152, en su análisis histórico acerca de la constitución de una administración municipal en Tripoli de Barbarie, cuando se interesa en la emergencia y en el rol histórico « qahwa al-cheikh al-bilâd» como espacio de deliberación.

<sup>56</sup> KISER, Edgar y LINTON, April « The Hinges of History: State-Making and Revolt in Early Modern France » en *American Sociological Review*, vol. 67, 12/2002, 2002, p. 889-910.

<sup>57</sup> Nos remitimos aquí a GAUDIN, Jean-Claude *Gouverner par contrat: l'action publique en questions*, Presses de Sciences Po, París, 1999; LASCOUMES, Pierre y VALLUY, J. « Les activités publiques conventionnelles, un nouvel instrument » en *Sociologie du travail*, vol. 38, nº 4, 1996, p.551-573. GROUX, Guy (dir.) *L'action publique négociée*, Ed. L'Harmattan, París, 2002, así como a los trabajos americanos acerca del ADR (especialmente NADER, L.).

<sup>58</sup> MAYNTZ, Renate «Confronting Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm» en KOOIMAN, J. (ed.) *Modern Governance*, Ed. Sage, London, 1993. Remitimos asimismo a los desarrollos de LASCOUMES, Pierre «Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » en CURAPP, *La gouvernabilité*, Ed. PUF, Paris, 1996 (note 7).

<sup>59</sup> LASCOUMES, Pierre *op. cit.*

<sup>60</sup> THOMAS, Paul-G. remite para esta metáfora a R. BEHN «Management by Groping Along» en *Journal of Policy Analysis and Management*, 7, 4, 1988, p. 643-663; GOLDEN, O. «Innovation in Public Sector Human Services Programs: the Implications of Innovation by Groping Along» en *Journal of Policy Analysis and Management*, 9, 2, 1990, p. 219-248.