

**BIERSCHENK, Thomas y OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (eds.),
States at Work: Dynamics of African Bureaucracies, Brill, Leiden-
Boston, 2014, ps. 440.**

MARÍA JOSÉ PONT CHAFER*

Recientemente, en un seminario de Antropología del Desarrollo, alguien del público preguntó si existía algo similar al concepto de servicio público entre los funcionarios africanos. Esta pregunta es una de las que responde *States at Work*.

Recupero esta anécdota porque es importante tener presente qué intentan o se ven interpelados a responder los autores cuando escriben. Y este libro, además de responder a estereotipos más o menos populares sobre el estado en África, responde a paradigmas dominantes en la academia, pero también al discurso y a las políticas de las organizaciones multilaterales. Aunque estas tres fuentes difieran y no sean homogéneas —hay importantes desacuerdos en su interior—, a la vez comparten determinadas concepciones: una tendencia a la excesiva generalización y una mirada negativa sobre el funcionamiento del estado y sus funcionarios en África. Visto desde ahí, *States at Work* contiene una mirada más amable y matizada, no exenta de crítica a veces un tanto incómoda.

También es importante desde dónde se lee. Leído desde el sur de Europa en un momento de importantes recortes en los servicios públicos, la caracterización de los bienes y servicios públicos de Jean-Pierre Olivier de

Sardan como conceptos *emic* —que tienen significados diferentes para diferentes comunidades y por lo tanto son contingentes en el espacio y tiempo—, la constatación de que hasta los estados más represivos proveen determinados servicios públicos o de que el estado raramente es el único que los provee, y el hablar de clientes en vez de usuarios podría entenderse como un enésimo disfraz del camaleónico proyecto neoliberal de estado. Sin embargo, creo que *States at Work* sitúa el debate en un lugar más fructífero y amplio porque, como indica Olivier de Sardan, el concepto existe a pesar de su contingencia y a veces precariedad, es objeto de lucha y debate público, y lugar central de la continua construcción del estado. Y porque lo que busca *States at Work* es analizar cómo funciona el estado en África —desde sus burocracias y funcionarios— y no medir cuánto se aleja de la idea de estado que nos gustaría encontrar.

Una apuesta fundamental del libro es la de normalizar el estudio del estado en África, estudiando sus instituciones y funcionarios desde la Sociología de las Organizaciones o desde las Ciencias de la Administración, algo que, sorprendentemente, apenas se ha hecho. Esta apuesta obliga a un difícil equilibrio entre editar un volumen dedicado a África y sus burocracias a

*** María José PONT CHAFER,** Politóloga especializada en el ámbito de la cooperación sindical al desarrollo, con experiencia en países como Colombia, República Dominicana, Haití y Senegal.

la par que se nos advierte que son más burocracias que africanas. Aquí juega un papel importante la Antropología, especialmente la Etnografía, para construir una teoría del estado en África —que pueda contribuir a una teoría más general— a partir de los datos, categorías y clasificaciones que emergen del trabajo de campo. A diferencia de otros libros que reúnen el trabajo de diversos autores y donde el prólogo sirve de pequeña introducción, aquí hay un esfuerzo de elaboración de un paradigma. Tarea que recae principalmente en los editores —con los dos capítulos que componen la primera parte y los capítulos que cierran la segunda y tercera— pero en el que participan el resto de autores, buscando categorías o propiedades comunes.

La mirada amable se ve más claramente en los capítulos de Oumarou Hamani y Michael Roll. Hamani analiza las reglas no oficiales que sigue el personal en dos juzgados de Níger para paliar la falta de recursos. Si bien pueden abrir la puerta a la corrupción y la pérdida de independencia de los jueces —obligándoles a devolver favores—, estas prácticas también hacen que los juzgados funcionen. Hamani se centra en esta cualidad paliativa. No solo difuminan el límite entre los actores estatales y no-estatales, sino también dentro del estado mismo, como con respecto a otras autoridades locales que disponen de equipamientos necesarios de los que carecen los tribunales.

Roll se fija en dos “bolsas de eficacia” en Nigeria —como denomina las instituciones que presentan unos resultados por encima de la media—. Según indica el propio autor, intenta fijarse en qué funciona y entender por qué supone un importante vuelco de perspectiva. Si la personalización y la politización explican la ineficacia en la provisión de servicios públicos, también son

claves para explicar estas bolsas.

Una perspectiva común a todos los autores y explicitada por los editores es el cuestionamiento del paradigma neopatrimonial y las visiones culturalistas, que explican el funcionamiento o disfuncionamiento del estado a raíz de una forma particular de entender el mundo. El capítulo que contiene una crítica más explícita al neopatrimonialismo es el de Ole Therkildsen sobre los empleados públicos en Tanzania y Uganda. El autor señala cómo estas perspectivas tienden a centrarse demasiado en el interés personal, perdiendo de vista otras motivaciones como las convicciones, la profesionalidad o la participación en un proyecto. El trabajo bien hecho también establece importantes relaciones entre determinados empleados y sus superiores porque aseguran el funcionamiento del servicio.

Lentzahonda en este cuestionamiento desde la perspectiva de los funcionarios de rango superior en Ghana. El significado de las relaciones personales se mueve en un registro mucho más amplio que el de las relaciones clientelares: si bien se admite que los puestos más altos necesitan de conexiones, el trabajo bien hecho se considera clave. No obstante, Lentz analiza distintas generaciones y los contactos se vuelven más necesarios con el aumento del desempleo. La frase pronunciada por un funcionario que da título al capítulo, “He prestado juramento al estado, no al gobierno”, es bastante explícita sobre los límites del neopatrimonialismo.

Sin embargo resulta chocante la crítica al neopatrimonialismo del capítulo de Chris Willott sobre el faccionalismo en una universidad nigeriana. El caso del profesor que tarda diecisiete años en que se le reconozcan unos méritos que parece

poseer, o la necesidad de contar con un título de graduado en una universidad que contrata graduados de Oxbridge, no parece cuestionar el paradigma porque muchas de sus definiciones sitúan este fenómeno como característico de la convivencia de prácticas patrimoniales con prácticas racional-legales dentro de las instituciones, como el propio Therkildsen hace. Cuestionar el paradigma neopatrimonial es fructífero si nos permite ver fenómenos o relaciones que antes se nos escapaban de la vista y ganamos en profundidad.

Otra temática que aparece en numerosos capítulos es la de las reformas, muchas de ellas impulsadas desde el exterior por organizaciones multilaterales y donantes. Este énfasis en las reformas externas tiene que ver con que varios autores vienen desde la Antropología del Desarrollo, con el importante peso de la ayuda en los presupuestos estatales y con la existencia de numerosos proyectos, auspiciados por organizaciones internacionales y por donantes que implementan sus correspondientes agencias dentro del propio estado.

Para Gerhard Anders o Thomas Bierschenk, estas reformas junto con las instituciones que insertan, ahondan una fragmentación heredada de la administración colonial, creando importantes diferencias en sueldos, medios, eficacia e instalaciones. No obstante, aunque Isaline Bergamaschi sostiene que reorganizan la administración e institucionalizan la presencia de los donantes dentro del estado, también matiza el impacto de estas estructuras paralelas por su aislamiento de la administración general, el recelo que despiertan y por las fisuras internas de un personal dividido entre unos asistentes técnicos que suelen ser extranjeros y el resto de personal.

Azizou Chabi Imorou indaga la brecha entre la planificación y la implementación de la última reforma de la educación en Benín. Ni la formación ni los recursos llegan a los maestros que tienen que implementarla, lo que les permitiría su apropiación con un amplio margen de selección a partir de sus intereses personales o convicciones sobre lo que la educación debe ser. Serían las dinámicas internas más que las externas las que marcarían la suerte de estas reformas. Pero me queda la duda de si un maestro, sin formación ni recursos, puede elegir otra cosa que la apropiación.

Hélène Charton argumenta que las reformas impulsadas por organizaciones multilaterales refuerzan el estatus y autoridad de los actores en posiciones de poder, convirtiéndose en medios para la captura de renta a costa de la eficiencia. El tema de la búsqueda de intereses individuales y la reproducción de privilegios mediante la captura de recursos provenientes del exterior aparece reiteradamente en los análisis de África, y debemos preguntarnos si estas visiones no están deformadas por poner el foco exclusivamente en lo que viene desde fuera. Quizás para situarlo en un contexto más amplio conviene atender a otro tipo de reformas.

José-María Muñoz analiza las consecuencias de una reforma interna en la recaudación de impuestos de la ganadería en Camerún. Muñoz detalla cómo esta reforma afecta a la distribución de tareas entre los departamentos de ganadería y economía, y a sus relaciones con otros intermediarios y los propios ganaderos — quizás los menos afectados, ya que solo se modifica el destino final de los impuestos que van a parar en mayor parte al estado en vez de a los veterinarios—. Pero las reformas o las acciones de los políticos pueden reconfigurar los acuerdos entre

los distintos representantes estatales y los comerciantes, como se muestra en el comercio ilegal con Nigeria. El control del estado sobre la economía depende de estos acuerdos entre actores estatales y no estatales, que negocian qué ve y no ve el estado.

El capítulo de Giorgio Blundo sobre el servicio forestal en Senegal busca leer el estado a través del hacer cotidiano de sus funcionarios. Como Muñoz, se fija en otro tipo de reformas, en este caso una reforma propuesta desde dentro y solicitada por los propios funcionarios: su militarización. Esta reforma contrasta con otra impuesta desde fuera: la descentralización y la participación local. Atender a las reformas desde dentro puede contribuir a equilibrar una tendencia a la extraversion de la propia disciplina, para que no quede confinada solo a mirar desde África lo que llega desde fuera.

¿Qué resulta de la conjunción de "estado" y "África"? Como indica Bierschenk hay que olvidarse de encontrar una sola lógica para su análisis. Numerosos factores como la escasez de recursos, el legado colonial con una brecha importante dentro de la administración y en su relación con los ciudadanos, la influencia de las políticas de desarrollo, la presencia de donantes y las diferencias en dotación y salarios que generan, la acumulación incesante de reformas o la centralización administrativa, se encuentran presentes en distintos grados en los diferentes estados y en el interior de estos. El resultado es una heterogeneidad de instituciones, actores y normas, que generan prácticas informales para paliar sus deficiencias o resolver contradicciones, pero que también difuminan sus contornos y facilitan la corrupción. Olivier de Sardan señala ocho modos de gobernanza en la provisión de servicios que se combinan, yuxtaponen o compiten, generando

configuraciones específicas e implicando cada una su propia rendición de cuentas.

States at Work es imprescindible para aquellos interesados en el estado en África o el estado en general. Como indican los editores, la metáfora *at work* contiene dos significados que aglutinan la perspectiva global del libro. En castellano los podríamos traducir como "en el trabajo", que remite a su estudio a través de las prácticas, y como "en obras", que remite a la idea del estado como proyecto inacabado. El paradigma emergente participa de esa cualidad inacabada, pero precisamente por ello abre más que cierra la mirada y funciona especialmente cuando se adentra en lo que otros paradigmas no nos dejan ver, cuando propone más que responde, cuando a partir de la etnografía emergen categorías desde el hacer de los actores.

A menudo se dice que una imagen vale más que mil palabras. Pero esto no es del todo cierto. Un ojo amateur puede llegar a no reparar ni siquiera en una imagen. Para ver necesita de una mirada paciente que le introduzca en sus meandros y le narre qué está pasando. Salteadas en algunos capítulos, es en las imágenes, anécdotas y momentos que emergen en prolongados trabajos de campo donde el lector ve a los actores, a veces literalmente, hacer el estado. ■

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

