

MARK BEVIR Y R. A. W. RHODES, *The State as Cultural Practice*, Oxford University Press, New York, 2010. 246 páginas.

El desarrollo de la Teoría del Estado ha sido un eje central de la Ciencia Política. En las últimas décadas la literatura académica ha brindado nuevas narrativas en torno a esta franquicia europea, reinterpretando su utilidad, eficacia y estructura. Tan arduo y ambivalente ha sido el debate, que las reformas del Estado y su burocracia se han convertido en un ítem permanente de las agendas políticas contemporáneas. En este marco, Mark Bevir y Rod Rhodes se plantean un doble objetivo: crear una nueva narrativa sobre el Estado y ofrecer una visión novedosa sobre la buena gobernanza.

El libro es producto del trabajo conjunto de varios años y continúa lo realizado en *Interpreting British Governance* (2003)¹ y *Governance Stories* (2006)². Los autores proponen una comprensión del Estado desde las prácticas que lo conforman. Para ellos, el Estado, como modelo de administración y gobierno, es el producto contingente de diversas acciones y luchas políticas inspiradas en creencias que tienen los agentes (p. 99). El Estado, según exponen, no tiene *estado* previo, es *stateless*; no tiene una esencia, ni una cualidad estructural ni poder para determinar las acciones que lo constituyen y en las cuales consiste. Estas acciones, por el contrario, se explican a partir de las creencias de sus actores, de tradiciones y de los cambios en su razonar (p. 199). El *Stateless*

State que proponen consiste en prácticas culturales contingentes. El resultado es un diseño complejo de decisiones, racionalidades y resistencias (p. 99), un ente estatal que es mera “actividad con significados”.

El libro consta de una introducción y dos partes bien diferenciadas. La primera, entre los capítulos dos y cinco, da cuenta de las tradiciones discursivas en torno a la Teoría del Estado y enumera las críticas y argumentos que los autores consideran para proponer su nuevo enfoque anti-fundacional. Cierra con la propuesta de una nueva agenda para las investigaciones sobre el Estado y la gobernanza (capítulo cinco). La segunda parte, entre el capítulo seis y las conclusiones generales del diez, es la puesta en práctica del análisis interpretativo sobre la realidad británica.

En líneas generales, los autores apuntan hacia la creación de una nueva narrativa, la *gobernanza descentrada*, que se presenta como una *tercera* corriente en la literatura sobre el tema. La primera se corresponde con la escuela anglosajona, que propone pasar del gobierno a la gobernanza en red, mientras que la segunda plantea la meta-gobernanza y vuelve a situar al Estado en su rol central.

Por su parte, esta tercera narrativa no acepta explicaciones sobre esencias fundantes y se niega a comprender al Estado como algo uniforme. En contraposición con las

¹ Mark BEVIR y R. A. W. RHODES, *Interpreting British Governance*, Routledge, London, New York, 2003.

² Mark BEVIR y R. A. W. RHODES, *Governance Stories*, Routledge, London, New York, 2006.

narrativas anteriores, descarta las visiones reificantes de la gobernanza. Según se explica, las acciones de los individuos no están fijadas por normas institucionales o lógicas sociales de modernización. Por el contrario, en ellas influyen las tradiciones de dichos individuos, sus creencias y las respuestas que dan a los dilemas. Por ello, esta corriente propone dejar de lado las explicaciones institucionales e interpretar el significado de las acciones (p. 91).

La nueva agenda de investigación que sugieren busca contar historias sobre los significados que enuncian los diversos actores implicados en la materialización del Estado y hacer “narraciones de sus narraciones” (p. 95). Asimismo, se centra en lo que los autores denominan “las tres erres” (pp. 95-98): *rule* (interpretar las narrativas de las elites sobre el arte de gobernar y las tradiciones a partir de las cuales estas crean su propia visión del mundo y sus intereses), *rationalities* (captar los modos en que los gobernantes y los demás actores sociales recurren a conocimientos para construir políticas y prácticas, especialmente aquellas que regulan y crean subjetividades), y *resistance* (interpretar cómo diversos actores resisten, transforman y frustran la agenda de las elites). Para esto, los autores redefinen y utilizan una serie de conceptos: agencia situada, práctica, poder, dilema, explicaciones historicistas y narrativa (pp. 74-79).

En la práctica, recurren a entrevistas a diversos actores y trabajo etnográfico en distintas dependencias gubernamentales, principalmente británicas, aunque también

suman ejemplos canadienses y australianos. No se proponen testar hipótesis, sino buscar patrones de interpretación; se centran en los significados, no en frecuencias estadísticas (p. 103).

Llama la atención que, ante el interés de los autores en las narrativas y tradiciones que surcan al individuo y determinan una red de creencias, no aparezcan a lo largo del trabajo referencias a Cornelius Castoriadis (1922-1997)³, que tanta luz dio al concepto de imaginario social. Especialmente teniendo en cuenta que lo que Bevir y Rhodes buscan con sus entrevistas y observaciones se vincula con el *imaginario* de los actores que gobiernan y que definen lo que significa el arte de gobernar, sus objetivos y sus prácticas diarias.

Pero los autores circulan por otro camino analítico. Para ellos, discutir y explicar las “significaciones” de las actividades consiste en atribuirles deseos y creencias de los actores más relevantes. Las acciones, explican, solo pueden entenderse a partir de su relación con el razonamiento consciente, inconsciente y subconsciente de los actores (p. 197). Por ello, Bevir y Rhodes proponen un enfoque interpretativo que supone un énfasis historicista en la agencia situada. Según ellos, las personas actúan contra el telón de fondo de tradiciones heredadas que los influyen. Pero la gente puede cambiar esas tradiciones a partir de razonamientos propios sobre diversas circunstancias. Por ello, estas tradiciones no determinan lo que se debe creer y hacer. Además, los actores tienen creencias sobre el arte de gobernar y sobre el modo en que otros

³ Por ejemplo, en lo referente a *La institución imaginaria de la sociedad. El imaginario social y la institución*, vol. 2, Tusquets, Barcelona, 1989.

actores probablemente respondan a lo que ellos hacen. Aunque no son necesariamente correctas, estas creencias influyen en el razonamiento y las acciones.

Así, los autores afirman contradecir “la *inaceptable* sugerencia de que las instituciones fijan el comportamiento de los individuos en vez de ser producto de esos comportamientos” (p. 200)⁴. Se puede decir que en esta afirmación pecan de simplistas; en el desarrollo de su trabajo se percibe que esto no es tan lineal, sino que se trata de un proceso recursivo, complejo y simultáneo en el que los hombres crean las instituciones que, a su vez, crean a los hombres. Es decir, tanto el enfoque de los autores como el nuevo institucionalismo albergan verdades, pero a medias. A la hora de poner en práctica su *nuevo* enfoque, Bevir y Rhodes se empeñan en demostrar que la narrativa de la Nueva Gerencia Pública no ha invadido las dependencias gubernamentales, sino que persiste la tradición de Westminster y que esta ha incorporado algunas nociones a partir de la nueva narrativa. Aunque ahora se habla en tono “gerencial” en el Reino Unido, “la narrativa de Westminster aún importa porque muchos actores políticos creen en ella y actúan de acuerdo con [sus proposiciones]” (pp. 209-210)⁵.

Ahora bien, tanto una narrativa como la otra no constituyen una red de creencias que surjan naturalmente en el individuo. Así como la escuela —desde su posición

institucional— educa en un sentido estipulado políticamente, estas narrativas llegan al individuo desde ambientes institucionales, desde tradiciones históricas con las que un actor dado se encuentra en ambientes particulares.

Pero los autores pecan de adictos a la innovación al querer contradecir todo lo que precede a su propuesta. De hecho, recurrentemente aseveran en su obra que se trata de algo *novedoso*⁶, como si fuera menor el esfuerzo por re-sistematizar y repensar de manera compleja lo narrado. Probablemente, de haber prestado atención a la obra de Edgar Morin podrían haber descubierto líneas de interpretación similares que surcan tangencialmente su propuesta analítica.

También es cuestionable el culto a la racionalidad de los autores. Si bien critican los enfoques institucionalistas que pugnan por normas fijas y racionalidades universales, y abogan por la búsqueda e interpretación de tradiciones y creencias que sedimenten una narrativa y ayuden a superar los dilemas diarios, el estudio no deja lugar alguno al azar en la vida humana. Aunque contingente y precaria, según Bevir y Rhodes toda acción es racional y está marcada por creencias individuales. Pareciera no haber parte irracional en el ser humano. De esta manera, de algún modo, se mantiene la interpretación de la vida como una relación lineal de causas y consecuencias, que esta vez no provienen

⁴ “[The interpretative approach] avoids the unacceptable suggestion that institutions fix the behaviour of individuals rather than being products of that behaviour”.

⁵ “Westminster narrative still matters because so many political actors believe in it and act on it”.

⁶ “Obviously, we claim it [this analysis] is novel” (p. 197).

de estructuras externas sino de un sistema individual de experiencias. Los autores no dan crédito a la posibilidad de un comportamiento humano desde la arbitrariedad, la fortuna y, muchas veces, la no significación, cuestiones todas que determinan que, en igualdad de condiciones, un mismo ser humano podría elegir actuar de maneras diferentes sin una explicación rígida o racional para ello. En definitiva, aunque buscan desprenderse del determinismo del nuevo institucionalismo, caen en un nuevo pseudo-determinismo.

El trabajo, como era de esperar, cierra con una toma de postura a favor de cierto tipo de organización institucional que se presenta como dialécticamente superadora de propuestas anteriores. Los autores se posicionan a favor de la descentralización del Estado siguiendo ciertos parámetros: proponen complementar las instituciones representativas con democracia participativa, formas de gobernanza colaborativas y un diseño de políticas dialógico⁷. El Estado, en su opinión, debe promover el debate público y la negociación (p. 210). Es decir,

se alejan de la democracia liberal y de la mera participación electoral (p. 211). Apuntan a una gobernanza colaborativa que cree políticas implicando a actores políticos no-gubernamentales y no-tradicionales, de modo que todos los interesados puedan discutir cara a cara, buscando la negociación y no la competición (p. 212). Políticos y burócratas deben escuchar los argumentos y puntos de vista de los ciudadanos a la hora de crear políticas públicas y ese diálogo debe sustentarse en acuerdos y compromisos sustanciales entre los distintos actores. Estos compromisos y acuerdos han de incrementar la satisfacción a través de resultados políticos.

Más allá de las críticas, se trata de un trabajo serio, cuidado y necesario. Su aportación permite romper con los vicios neo-institucionalistas de perder de vista la agencia y obnubilarse con reificaciones que, muchas veces, dejan al ser humano en un segundo plano.

MARCELO MORICONI BEZERRA

⁷ “Dialogic policy making”.