

R. A. W., Rhodes, 2011, *Everyday Life in British Government*, Oxford, Oxford University Press, 349 pp.

Para quienes estudian el ejercicio de gobierno, el funcionamiento de las burocracias públicas y el desenvolvimiento cotidiano de las elites, la publicación del libro de Rhodes es uno acontecimiento editorial de significativo interés. Pocos investigadores han tenido la voluntad y la oportunidad de comprometerse en un trabajo etnográfico de esta magnitud en los más altos niveles de gobierno. Tras una larga trayectoria de investigación en la temática, años de trabajo en el gobierno británico y un extenso trabajo de campo en tres ministerios del poder ejecutivo — donde las entrevistas pero sobre todo las observaciones le permitieron atesorar cuantiosa información —, *Everyday Life in British Government* nos ofrece un detallado análisis centrado en las creencias y las prácticas de las elites estatales durante la administración de Tony Blair.

Paradójicamente el gran hallazgo del texto es, como lleva por título su conclusión, identificar la trabajosa y lograda normalidad (*willed ordinari-ness*) de las prácticas de gobierno. Luego de convertirse en la sombra de ministros y altos funcionarios, Rhodes responde de manera sorprendente a la pregunta “¿qué hacen?” (p. xi). Lejos de los discursos del sentido común y de cierta ciencia política que celebra o condena a los grandes hombres, la estrategia de Rhodes le permite convencernos de que las grandes decisiones son apenas una porción, por cierto bastante insignificante, de las tareas que los altos funcionarios públicos llevan a cabo todos los días. Concebir el Estado como una práctica colectiva y cotidiana, anclada en tradiciones y relatos, lo lleva a subrayar los numerosos desafíos rutinarios que enfren-

tan las administraciones centrales: los procedimientos administrativos, los rituales y protocolos ocupan gran parte del tiempo y las energías de sus activos (y hasta exhaustos) habitantes. Porque según concluye Rhodes, el principal objetivo de las altas administraciones públicas es menos cavilar y adoptar grandes políticas que enfrentar (*to cope*) las incertidumbres, hacerlas inteligibles y maleables a partir de la rutinización de la gestión de gobierno.

En este sentido, mientras la ciencia política nos ha acostumbrado al análisis de las instituciones, las políticas públicas y los compromisos entre intereses enfrentados, este libro nos invita a detenernos no sólo en las relaciones entre los distintos anillos del poder (y en sus complejas relaciones) sino también en aspectos menos estudiados, como los chismes, el humor, la cortesía, que facilitan la comunicación y los vínculos interpersonales en las cumbres del poder. También nos instruye sobre los objetos que acompañan y ordenan la vida de las elites: las cajas rojas que portan información y documentación para firmar, el volumen de la correspondencia, las agendas que distribuyen puntillosamente el uso de las horas, las síntesis ejecutivas, los refrigerios que acompañan las innumerables reuniones.

Consciente de que constituye el gran valor de su libro, el autor subraya y despliega una y otra vez, con particular detalle, las singularidades de su estrategia metodológica. A ella destina gran parte de la introducción e incluso de las conclusiones. Al hacerlo extrae precisiones de interés para especialistas en materias afines. Adscrito a las ciencias sociales interpretativas, el libro nos recuerda algunos de los desafíos que este tipo de objetos suponen para un etnógrafo: la imposibilidad de perderse e invisibilizarse en los espacios analizados; la complejidad de las estructuras que lo obligan a fraccionar su campo de estudio y a distribuir su tiempo; las reacciones adversas de los sujetos estudiados a sus interpretaciones; en fin, el compromiso con los funcionarios que lo llevan a retrasar varios años la publicación de sus hallazgos.

Las herramientas conceptuales también se presentan en la introducción y honran la inscripción interpretativa del autor: creencias, prácticas, tradiciones, dilemas, narrativas, aparecen en este orden aunque sea claramente la tercera noción la que sirve de clave para organizar todas las demás. En efecto, definidas como un conjunto de visiones/entendimientos (*understandings*) que se reciben mediante la socialización gubernamental, las tradiciones sirven de marco a las prácticas de gobierno al tiempo que son actualizadas por éstas. Lo interesante es que no existe una sino tres tradiciones presentes en el gobierno británico observado por Rhodes: la tradición de Westminster, la *managerial* y la de la gobernanza en red. Cada una de ellas parece remitir a un modo distinto, prescriptivo y a la vez prag-

mático, de gobernar las instituciones estatales. Y cada una engendra y es capaz de responder a dilemas específicos.

Aunque lo explicita muy marginalmente y es difícil deducir cómo se posiciona frente a ellas el gobierno de Tony Blair, se supone que esas narrativas corresponden a distintos momentos del proceso de constitución y reformulación del sistema político británico. La tradición de Westminster remite a la visión clásica de la política británica, de raíz monárquica, con su creencia en la centralización, la jerarquía y los liderazgos fuertes. La tradición *managerial*, afín a las ideas neoliberales e introducida por el gobierno de Margaret Thatcher, refiere a la creencia en el valor de las técnicas administrativas del sector privado para hacer eficiente al sector público. Por último, la tradición de la gobernanza en red tiene un origen más reciente, derivado de las reformas liberales del sector público, y su eje reside en la necesidad de reconocer la naturaleza descentrada del Estado, las interdependencias entre diversos actores y escalas de gobierno y el peso de las redes informales de autoridad en la regulación de la sociedad. No hay una sola forma de narrar, señala Rhodes, el modo en que funciona el gobierno británico. Los funcionarios recurren alternativamente a estas tres tradiciones.

Organizado en tres grandes partes, el libro se concentra en el escenario (gubernamental, capítulo 2 y departamental, capítulo 3), los actores (el ministro, capítulo 4 y el secretario permanente, capítulo 5) y las escenas del ejercicio del gobierno (la corte departamental, capítulo 6; los protocolos, rituales y lenguajes, capítulo 7, las redes y la gobernanza, capítulo 8 y la renuncia, capítulo 9). Resultará seguramente sorprendente para quienes se han acostumbrado a una literatura que subraya la compleja convivencia entre burócratas, expertos y políticos, observar la armoniosa articulación descrita en esta obra. Según detalla el autor, los nombramientos de cada administración se asientan en una estructura burocrática que oficia como una envoltura (*cocoon*) que protege y disciplina la actividad ministerial. La figura del secretario permanente, funcionario de carrera que secunda lealmente al ministro político, resulta en este sentido sorprendente. De este modo, si las tensiones entre gobierno y Estado, entre responsabilidad política y procedimiento burocrático, componen uno de los dilemas de la vida cotidiana en los ministerios, esto no se traduce en enfrentamientos entre funcionarios políticos y de carrera o en lógicas de acción contrapuestas. Por el contrario, esa tensión es lo que tienen en común.

Aunque no lo explicita lo suficiente, el autor consagra la mayor atención a la imbricación entre las tres tradiciones. Al hacerlo, aunque manifieste explícitamente su intención de detenerse sólo a comprender su objeto (antes que a realizar recomendaciones), los hallazgos terminan proponiendo un

cauteloso y sólido balance de las políticas de reforma del Estado atravesadas por Gran Bretaña. Al solapamiento de los lenguajes y las dinámicas que caracterizan a cada una de las tradiciones se va afirmando, como hallazgo principal, la persistencia de los cánones de Westminster. Y ello, tanto en el funcionamiento de la vida interna como en la identidad y preferencia de los funcionarios. Resulta entonces sorprendente constatar que frente al impulso neoliberal del *thatcherismo* y la fortaleza de la retórica managerial no se observan transformaciones consistentes con estos principios. No sólo las formas de funcionamiento precedentes perviven sino que han logrado relativizar, al menos para la administración central, el impacto de las reformas liberales. Y parece ser justamente la eficacia de la tradición clásica para organizar las rutinas y las urgencias del *quehacer* gubernamental lo que determina su preeminencia. Ésta, no obstante, no parece garantizada puesto que el autor le dedica el último apartado en el que se pregunta, frente a un lector que supone contrario a la inercia burocrática, si no es mucho lo que puede perderse con el debilitamiento o el embate deliberado contra esta tradición. En la medida que la política parece ser, más que otras actividades, un aprendizaje vivencial cuyo ejercicio requiere la construcción de relatos que hagan transmisible e inteligible la vida cotidiana de esta actividad, la disolución de Westminster no puede sino minar las bases de la política británica y la eficacia de sus instituciones.

Hay momentos en los que pienso que nos olvidamos que la burocracia es una invención inteligente... Si hay alguna lección para los reformadores en mi investigación, sería preguntar ¿qué estamos perdiendo y a qué precio? Las incessantes reformas del servicio público son estrechas, fundadas en un conocimiento pobre de la vida cotidiana en la cumbre del poder (...) Las reformas tienen que reconocer las continuas virtudes de la tradición del administrador político generalista y el rol de los mitos vivientes para sostener un gobierno eficaz (p. 308).

Numerosas son por tanto las virtudes de este texto. Se trata, sin duda, de una aproximación profunda y novedosa que propone una descripción exhaustiva y convincente de diversos elementos del ejercicio del gobierno. Un lector poco familiarizado con la realidad británica y con su historia reciente extrañará algunas precisiones adicionales. No quita que el cúmulo de información es ya abrumador y que satisfacer estas demandas hubiera atentado tal vez contra toda longitud razonable. La estrategia, suficientemente destacada ya, revela una vez más la flexibilidad de un recorte que logra insertar estas instituciones y sus actores en el arco de poder formal e informal en el que actúan. La observación cotidiana del poder tiene asimis-

mo el mérito de recordarnos funciones poco atendidas de representación política en los tiempos modernos, que remiten (no sólo por los orígenes de Westminster) al pasado imperial: las *performances* teatrales y protocolares, la atención a la normativa y los expedientes, la gestión de organizaciones burocráticas complejas, completan una ciencia política demasiado atenta a las funciones decisorias. Su lugar es para la investigación de Rhodes tan marginal que aparecen casi como un recreo de pasión en una dinámica de trabajo exigida pero rutinaria.

Para quienes con razón busquen en este libro de Rhodes una fuente de inspiración, puede ser útil puntualizar también algunas de sus insuficiencias. La primera que complica por momentos la lectura es la ausencia de una discusión y un interrogante claramente planteado. El énfasis en la metodología impide medir los aportes que produce el texto en relación con conocimientos construidos a partir de otras estrategias. La reticencia del autor frente al interrogante que inquiere sobre el sentido de su estudio resulta endeble: no necesariamente se le solicita “prueba dura” sino que precise de qué intenta convencernos. Si la intención es persuadirnos del valor del trabajo etnográfico, esta voluntad es por momentos paradójica: al no discutir explícitamente con las tesis de la ciencia política más convencional, difícilmente puede incitar a quienes descreen de las virtudes de la etnografía; en cambio, para quienes sí las reconocen, la exaltación metodológica resulta innecesaria y, por momentos, falta de matices.

Rhodes resuelve esta objeción en el modo en que se construye el entramado del texto: progresivamente la convivencia de las tres narrativas se va afirmando como el eje que se despliega en los distintos capítulos y como aquello que desafía el relato establecido sobre el gobierno británico. En el cierre, la conclusión permite dar, retrospectivamente, unidad al todo. En este punto la presentación inicial de los conceptos se revela rápida y aporoblemática. Sorprende por ejemplo el pasaje entre creencias y prácticas o la relación entre lo que los individuos creen y hacen sin mayores tensiones y contradicciones. El lector de la introducción confía en que los dilemas serán la ocasión de reconstruir estos pliegues. No obstante, esta noción merece un papel más bien secundario a lo largo del análisis, al punto que se retoman en la conclusión de modo muy abstracto, sin mostrar desgarramientos en las prácticas de los actores. Finalmente, si las tradiciones son el pilar fundamental de la obra, las tres modalidades no se presentan con igual profundidad y precisión. La gobernanza en red pareciera descrita de modo más complaciente y singular que las otras dos. Y no se sabe bien si constituye un efecto “espontáneo” del contrapunto entre las otras dos tradiciones (la de Westminster y la *managerial*) o si es una tercera iniciativa que se preten-

de superadora. Es difícil saber si se trata de una narrativa nativa o de una construcción del analista. Ciertamente parecería que en la medida en que se multiplicaron las escalas, las lógicas, los saberes, el Estado ahora debería gobernar al gobierno, operar más indirectamente. No queda claro si así lo entiende Rhodes o Blair. Esta objeción remite a la necesidad de historizar con más claridad los procesos.

Más allá de estos señalamientos, y por las razones que ya mencionamos, el libro realiza un aporte original, riguroso y sumamente estimulante para aquellos interesados en las prácticas de gobierno y en la conformación de sus elites, incluso fuera de Gran Bretaña. Su lectura no sólo permitirá asomarse a un mundo que usualmente nos está vedado sino que sacudirá, seguramente, muchos de los lugares comunes de la reflexión sobre el funcionamiento del Estado en las sociedades contemporáneas.

Mariana Heredia¹ y Luisina Perelmiter²

¹ Doctora en sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris (EHESS). Investigadora del Conicet. Investigadora y docente en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín.

² Doctora en ciencias sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria posdoctoral del CONICET. Investigadora y docente en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín.