

Estado Africano Poscolonial y Política Pública:***El Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal bajo la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 de 1964. Decisión, Desarrollo y Evaluación*****Selva Ciotti**

Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires

selvacioti@gmail.com

Resumen

El presente trabajo combina dos fases consistentes, primero, en el análisis del proceso de toma de decisiones de una política determinada, y segundo, en el estudio del desarrollo y evaluación histórica de dicha política pública. La política pública analizada es el programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal bajo la presidencia de Senghor, luego de inaugurarse la Independencia, en el caso de la Ley N° 64-46 del 17 de julio de 1964, denominada Ley de Dominio Nacional (LDN), vigente hasta la actualidad. Se parte de la caracterización del proceso político decisional de modalidad Racional Desarrollista Top-Down bajo el mandato del Presidente Leopold Sédar Senghor y su partido único gobernante la Unión Progresista Senegalesa (UPS) y se concentra en la formulación del programa por la Administración Pública Nacional y su implementación por las Autoridades Departamentales y Consuetudinarias tradicionales locales, haciendo finalmente la evaluación global de la política, comparando la intencionalidad inicial con sus resultados finales, mediante el estudio de los factores que incidieron en su brecha de implementación de la capacidad estatal. La política pública se centró en la modificación legal de la tenencia de la tierra nacional como respuesta a un problema específico identificado, el Estado senegalés postcolonial jurídicamente bifurcado, y la incidencia de ese problema público en materia de tenencia de la tierra, como dificultad para el proceso de estatización y nacionalización unificados. La implementación descentralizada rural del programa mediante las jefaturas tradicionales locales, que lo resistieron como Autoridades Consuetudinarias locales pertenecientes a la Cofradía Islámica Sufí Mourid, terminó fortaleciendo el Presidencialismo unitario en detrimento del Primer Ministerio de la República. Los ejes de análisis de la dinámica de funcionamiento del Estado postcolonial senegalés son los conceptos de Mamdani (1998) y Fatton Jr. (1989), para definirlo como “Bifurcado/Dual” y “Conservador”, unificado jurídicamente por la ciudadanía independiente, pero atravesado aun por la lógica de centro-periferia que dividió la Grand y Petit Côte atlántica, del Interior del país. Mientras que la primera se ubicó en el Centro “moderno”; la segunda configuró la Periferia, tradicional, rural y “tribalizada”, que siguió reconociendo el liderazgo político-religioso de los Marabouts. Esa bifurcación estatal y dualidad centro-periférica, que marcó la

dinámica posindependiente del Estado poscolonial senegalés, otorgó a los Morabitos de la Cofradía, titulares de un “Despotismo Consuetudinario Descentralizado” reforzado en la tardocolonialidad, un lugar prominente en la vida independiente de la República, y un rol clave en el funcionamiento y supervivencia del nuevo Estado. Se indaga la territorialidad dual del Estado independiente, artífice tanto de su nodalidad urbana centrada en el Costa atlántica, así como de su limitada presencia en el hinterland rural del Interior del país, mediante el contenido jurídico de la Ley del régimen de tierras N°64-46 del 17 de junio de 1964 relativa al Dominio Nacional, en cuyo Artículo 4 se han creado cuatro categorías de tierras: las zonas urbanas, las zonas clasificadas, las zonas pioneras y las zonas de *terroir* -terruño-, lo cual llevó a conservar el eje territorial centro-periférico bifurcado del Estado colonial, limitando la reforma de la tenencia de la tierra bajo el período postcolonial.

Palabras clave: República de Senegal; Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras; Ley de dominio nacional (Idn) n° 64-46 de 1964; Territorialidad nodal centro-periférica; Estado africano poscolonial bifurcado/dual conservador

“de revenir du droit romain au droit negro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière a la conception socialiste qui est celle de l’Afrique Noire traditionnelle”.

Léopold Sédar Senghor

“La loi de 1964 portant domaine national est un droit de synthèse original poursuivant deux objectifs essentiels: la socialisation de la propriété foncière plus conforme à la tradition negro-africaine et le développement économique du pays.”

Amsatou SOW SIDIBE

Introducción

La Modalidad de análisis del presente trabajo está combinada en dos fases consistentes, primero, en el análisis del proceso de toma de decisiones de una política determinada, y segundo, en el estudio del desarrollo y evaluación histórica de dicha política pública. Para eso, en la primera fase, se identifica un caso de política o programa históricamente existente de relevancia pública -histórica y contemporánea-, del ámbito nacional de la República de Senegal en África Occidental, como Estado Unitario, con incidencia regional y departamental, enfatizando el proyecto político que desembocó en la decisión de adopción de esa política, identificando actores intervinientes de la Sociedad Política y Civil, sus ideas seculares y religiosas e intereses políticos y económicos sobre el problema, las alternativas planteadas, problematizaciones y procesos de negociación, teniendo en cuenta los aspectos técnicos de las alternativas de política pública existentes en el proceso decisional y argumentaciones esgrimidas por cada actor. En la segunda fase del análisis, se aclara cómo fue definido el problema, cuáles fueron las causas identificadas, cuál fue la alternativa de solución, por qué esta alternativa -la nacionalización estatal de tierras- y no otras, cuáles fueron las otras, qué estrategia de implementación se siguió -implementación descentralizada rural del programa mediante las jefaturas tradicionales locales, antiguas Jefaturas coloniales *Chefs* de Canton y Aldea-, qué problemas de implementación se registraron en su desarrollo -la resistencia de las Autoridades Consuetudinarias locales pertenecientes a la Cofradía Islámica Sufí Mourid de Senegal, herederas de la monoproducción agrícola colonial de maní-, qué capacidades institucionales fueron fortalecidas -el Presidencialismo unitario en detrimento del Primer Ministerio de la República-, y finalmente, en su evaluación, qué resultados arrojó y está arrojando el programa. Por eso, el trabajo parte de la caracterización del proceso político decisional de modalidad Racional Desarrollista *Top-Down* bajo el mandato del Presidente Leopold Sédar Senghor y su partido único gobernante la Unión Progresista Senegalesa (UPS) a inicios de la década de 1960, y se concentra en el análisis técnico de la formulación del programa por la Administración Pública Nacional de ese país y de la implementación por las Autoridades Departamentales y Consuetudinarias tradicionales locales, haciendo finalmente la evaluación global de la política, comparando la intencionalidad inicial con sus

resultados finales, mediante el estudio de los factores que incidieron en su brecha de implementación de la capacidad estatal.

La Política pública analizada es el programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal bajo la presidencia de Senghor, a pocos años de inaugurarse la Independencia, en el caso de la Ley N° 64-46 del 17 de julio de 1964, denominada Ley de Dominio Nacional (LDN), vigente hasta la actualidad. El régimen de tierras senegalés está regido por la Legislación de tierras basada tanto en la citada Ley del régimen de tierras N°64-46 del 17 de junio de 1964 relativa al Dominio Nacional; como en su Decreto de Aplicación N°64-573 del 30 de julio de 1964. Específicamente, el análisis se concentrará en la política pública de modificación legal de la tenencia de la tierra nacional como respuesta a un problema específico identificado, el Estado senegalés postcolonial jurídicamente bifurcado, heredero de la estructura tardo-colonial francesa de Gobierno Indirecto, y la incidencia de ese problema público en materia de tenencia de la tierra, como dificultad para el proceso de estatización y nacionalización unificados.

Los Ejes de análisis seleccionados son, en primer lugar, la dinámica de funcionamiento del Estado postcolonial senegalés utilizando los conceptos teóricos combinados de los politólogos africanistas M. Mamdani (1998) y R. Fatton Jr. (1989), para definirlo como “Bifurcado/Dual” y “Conservador”, unificado jurídicamente por la ciudadanía independiente, pero atravesado aun por la lógica de centro-periferia que dividió la Grand y Petite Côte atlántica, del Interior del país, durante la colonización francesa. Mientras que la primera se ubicó en el Centro, con su modernidad occidentalizada, urbana y capitalina; la segunda configuró la Periferia, tradicional, rural y “tribalizada”, que siguió reconociendo el liderazgo político-religioso de los Marabouts. Esa bifurcación estatal y dualidad centro-periférica, que marcó la dinámica posindependiente del Estado poscolonial senegalés, otorgó a los Morabitos de la Cofradía, titulares de un “Despotismo Consuetudinario Descentralizado” reforzado en la tardocolonialidad, un lugar prominente en la vida independiente de la República, y un rol clave en el funcionamiento y supervivencia del nuevo Estado. Se estudiará, en segundo lugar, la dialéctica de movimiento entre el Estado y la Sociedad Civil, descrita por el sociólogo británico M. Mann (1991), primero, como poder despótico de la élite estatal, como tesis inicial de conformación del Estado, ocurrida cuando la burocracia naciente lleva a cabo acciones emprendidas sin negociación sobre la sociedad civil, para estatalizar al cuerpo burocrático y diferenciarlo de ella; y en un segundo momento histórico, en el Estado democrático capitalista, se identificará al poder infraestructural, con una conexión íntima entre burocracias del Estado y el sistema legal, ya que las primeras actúan en facultades y responsabilidades legalmente asignadas por las autoridades. En este punto se medirá la efectividad del sistema legal del Estado, puesto que las burocracias y la legalidad presumen generar bien público general y previsibilidad para relaciones sociales. Se indagará, como tercer eje de análisis, la territorialidad dual del Estado independiente, artífice tanto de su nodalidad urbana centrada en el Costa atlántica, así como

de su limitada presencia en el hinterland rural del Interior del país. Esto será probado mediante un cuarto eje de análisis, el contenido jurídico de la citada Ley del régimen de tierras N°64-46 del 17 de junio de 1964 relativa al Dominio Nacional, en cuyo Artículo 4 se han creado cuatro categorías de tierras: las zonas urbanas, las zonas clasificadas, las zonas pioneras y las zonas de *terroir* -terruño-, lo cual llevó a conservar el eje territorial centro-periférico bifurcado del Estado colonial, limitando la reforma de la tenencia de la tierra bajo el período postcolonial.

Las Fuentes de información utilizadas son fuentes históricas secundarias y primarias, tanto escritas cualitativas como estadísticas cuantitativas -jurídicas, legales, económicas y administrativas- del período contemporáneo, pertenecientes al Estado senegalés, consistentes en la Constitución Nacional de la República de Senegal aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de marzo de 1963 y puesta en vigor el 7 de marzo del mismo año, y los textos de la Ley de Dominio Nacional de 1964, y del Decreto de Aplicación N°64-573 del 30 de julio de 1964, publicados en el Boletín Oficial. También se utilizarán los informes cualitativos y cuantitativos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre el país estudiado, referentes a la legislación de tierras, estadísticas y herramientas de evaluación, derechos de propiedad y uso de la tierra, medidas políticas y mecanismos institucionales que refuerzan o limitan el derecho a la tierra mediante los Códigos Civil, de Familia y del Trabajo, y los mecanismos legales de la herencia.

Primera Fase: Decisión y Formulación

En esta primera fase, analizaremos el proceso de toma de decisiones políticas que, después de la Independencia, derivó en la formulación del Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal bajo la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 de 1964, como política pública poscolonial del partido único L'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) bajo la presidencia de Senghor (1960-1980).

En el primer eje de análisis, encontramos el origen histórico del problema de la bifurcación espacial/jurídica, heredado por el Estado poscolonial senegalés, en el Estado Colonial de conformación decimonónica, enmarcado en la Confederación del África Occidental Francesa (AOF), que dio inicio a la dualidad. Desde mediados del siglo XIX, la Administración Colonial francesa impuso su lógica jurídica y espacial metropolitana en la “Grande” y “Pequeña Costa” atlántica en la cual se asentó, creando ciudades nuevas como la capital Dakar, e iniciando la reorganización del espacio basada en la urbanización cívica laica como hecho colonial. Al mismo tiempo que re/organizaba políticamente la Costa urbana, la nueva administración impuso económicamente, en el Interior rural, el nuevo monocultivo de maní con mano de obra forzada sujeta, bajo su monopólica supervisión, con

intermediación del Gobierno Indirecto de las Jefaturas Consuetudinarias (Mamdani, 1998), creando la dualidad espacial centro-periférica complementaria del Estado colonial senegalés (Fatton, 1989). Al introducir un paisaje urbano occidental costero a la factura moderna y secular francesa de la *civilité* evolucionista y asimilacionista, con ley civil francesa, edificios de Gobierno y Escuelas públicas francófonas, esta región se constituyó como Centro; al tiempo que el Hinterland rural se vio periferizado, territorio poblado por *Sujets* súbditos coloniales étnicos y tribales, sometidos a normas consuetudinarias del sacralizado despotismo descentralizado de las jefaturas político-religiosas de los marabouts musulmanes (Mamdani, 1998; Sinou, 1989: 15-20). Este proceso de centralización del territorio costero colonial se completó bajo la Tercera República a fines del siglo, con la ciudadanización de las Cuatro Comunas de la Grand y Petite Côte senegalesa (Saint Louis, Isla de Gorée, Rufisque y Dakar), creándose Comités Electorales y transformándose los nativos comunitarios en ciudadanos francófonos *Originaires*, accediendo al estatus de comuna en paridad legal con las metropolitanas, así como a la representación legislativa en la Asamblea Nacional Francesa; distinguiéndose tajantemente de los sujetos coloniales súbditos africanos del Interior (Mamdani; Diouf Mamadou, 2000: 4). La dualidad jurídica quedó conformada de modo tal que “El apartheid, que usualmente se considera exclusivo de Sudáfrica, es en realidad la forma genérica del Estado colonial en África. A esta forma estatal común yo la denomino despotismo descentralizado” (Mamdani, 1998: 10).

La instancia siguiente de ciudadanización colonial senegalesa en la AOF tuvo lugar en el período tardocolonial, bajo la IV República Francesa, en el contexto de finalización de la Segunda Guerra Mundial, punto de partida para la descolonización afrofrancófona. En el Senegal colonial, la bifurcación se profundizó bajo este último tramo del colonialismo francés, puesto que la reforma del Gobierno Directo al Gobierno Indirecto quedó fijada en esa segunda posguerra de los años cincuenta, precediendo a la independencia (Mamdani, 1998: 115). Allí, en 1946 entró en vigor la Constitución de la Cuarta República, que conformó en 1948 la Unión Francesa (Union Française), en la que Francia y sus territorios de ultramar conformaban un único e indivisible conjunto (Françafrique). Esto inició en Senegal la relación entre políticos franceses y élite política africana emergente, lo cual llevó a que intelectuales évolués como Léopold Sédar Senghor ocuparan lugares claves en la política francesa de posguerra (Kras, 1999: 1, 2). Senghor vehiculizó la representatividad dada por la República a los políticos afrofrancófonos mediante su participación como diputado en la Asamblea de la Unión Francesa (Assemblée de l’Union Française) con su primer partido, el Bloc Démocratique Sénégalais (BDS). Modelo socialista de asimilación colonial francesa, co-creador de la Union Française y padre de la *francophonie*, comenzó el movimiento literario de la *négritude*, en el que expresó mediante poesía una visión romántica esencialista del campesinado negro-africano. De recorrido original, fue ciudadano metropolitano a pesar de haber nacido en el Joal fuera de las Cuatro Comunas, católico entre sufíes musulmanes, y de etnicidad sérère frente a la mayoría wolof, por lo cual fue acusado de no tener contacto

con la ruralidad del Hinterland. Entonces, previendo el problema de gobernabilidad territorial gestado por la bifurcación, para ganar legitimidad entre los funcionarios, jefaturas y *Sujets* rurales, el líder fundó su segundo partido político, la Unión Progresista Senegalesa (UPS), que extendiendo al campo sus relaciones patrimoniales patrón-cliente (Faton, 1990), consolidó su poder político y sindical fuera de las grandes ciudades costeras, penetrando en el país rural, asemejándose a un partido de masas moderno. Este fue también el momento clave de afirmación del despotismo descentralizado de las jefaturas tradicionales, legado del Gobierno Indirecto del colonialismo tardío que padecería el Estado poscolonial después de la independencia, puesto que, para penetrar los campos, el partido debió tejer alianzas clave con los *Cheiks*/Jeques y líderes Marabouts/Morabitos de la Mouriddiyya, Hermandad Mouride Sufí Musulmana a la que adhieren los taalibes de la mayoría wolof del país. De este modo, cuando en 1958 el Gobierno de la V República fundada y presidida por el General Charles De Gaulle, ofreció a Françafrique el Referéndum para seguir perteneciendo a la Unión, los morabitos hicieron campaña contra la independencia, con la ayuda y el estímulo de la administración francesa, de modo tal que la votación final, en la que ganó la comunidad francesa, fue denominada “el sí de los morabitos”. No se olvidó la lección en el Senegal durante la postindependencia, cuyo gobierno contaba con una endeble estructura de partido inadecuada para llegar a las masas, lo que llevó a los dirigentes a proceder a través de los morabitos, de modo que para Senghor fue siempre decisiva su habilidad para asegurarse lealtad de estos actores cruciales (Mamdani, 1998: 93-95; Anexo 1).

En el segundo eje de análisis, indagamos la relación históricamente dialéctica entre el Estado y la Sociedad Civil, descrita por el sociólogo británico M. Mann (1991), entendiéndola para esta primera fase, como poder despótico del Estado encarnado en la élite estatal, tesis inicial de conformación del Estado, ocurrida cuando la burocracia naciente de partido único llevó a cabo acciones emprendidas sin negociación sobre la sociedad civil (Cofradía Mourid, Consejos Rurales, sindicatos del maní, campesinos taalibes), para estatalizar al cuerpo burocrático y diferenciarlo de ella. En cuanto a la existencia del Estado como actor con autonomía, orden y marco institucional, lo concebimos como un conjunto de instituciones y personal, provisto de una organización territorialmente centralizada, como un espacio-actor de poder, con autonomía relativa en relación a agrupaciones de la “sociedad civil”, autonomía garantizada por esa territorialidad central delimitada, generadora de relaciones sociales estatales radiales. El Estado en tanto espacio de poder comandado por élites estatales, puede ser diferenciado de las agrupaciones de poder operantes fuera del Estado, en la “sociedad civil” -grupos ideológicos, clases económicas y élites militares- (Mann, 1991). En este sentido territorial espacial, también postuló O'Donnell (2008) que el Estado es un filtro que regula los espacios y fronteras internos y externos, estableciendo cerrazones y aberturas para garantizar el bienestar de su población y sus agentes económicos. Al analizar las instituciones territorialmente centralizadas del Estado y los poderes del personal que las sostienen, hallamos a la “élite estatal”, cuyos sujetos históricamente detentadores

del empleo público, funcionarios de la Administración Pública Nacional, de los aparatos estatales en sus niveles nacional, departamental y local, constituyen la burocracia estatal. En consonancia con lo anterior, definimos al Estado como conjunto de burocracias, organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, con mandato de continuidad histórica, que tienen legalmente asignadas responsabilidades para proteger el bien o interés público o común, de modo que, si las burocracias se ajustan a esas responsabilidades, el Estado alcanza un alto grado de eficacia de sus burocracias estatales (O'Donnell, 2008). Entonces, podemos conceptualizar al Estado como un actor dotado de cuatro elementos: conjunto diferenciado de instituciones y personal, centralización de las relaciones políticas irradiadas, área territorialmente demarcada, y monopolio de dominación coactiva autoritaria (Alonso, 2007).

La República de Senegal se declaró independiente el 20 de junio de 1960, luego de la transferencia de poder concertada y pacífica con Francia, como Estado Unitario, con incidencia regional y departamental. Tras la declaración de la independencia, se inició bajo la Presidencia de Léopold S. Senghor y su Primer Ministro Mamadou Dia, el Estado semibonapartista de la Primera República (1960-1962), que dotado de legitimidad intentó lograr la independencia política y económica arbitrando entre la pequeña burguesía nacional costera y las clases populares del interior. Este Estado senegalés poscolonial asumió la responsabilidad de mantener la estatización -estabilidad política- y forjar en unidad la nacionalidad –“senegalización”-, así como crear las condiciones de legitimación política y control sobre toda la formación social, para preservar racionalidad del sistema político y económico, en favor de la élite gobernante y la clase dominante capitalista, nacional y transnacional. Podemos afirmar que se perpetuó en la poscolonialidad como un Estado neocolonial, que garantiza la acumulación del capital y extracción y distribución de plusvalía entre la élite gobernante, organiza la economía nacional, maneja las inversiones privadas, y es principal fuente de empleo, dado que la burguesía senegalesa es demasiado débil (Diouf Moustapha, 1992). Observamos también, que se perpetuó como un Estado Poscolonial Conservador (Fatton, 1989; Mamdani; Bayart, 1999) ya que “Los Estados africanos adoptaron dos vías políticas alternativas en la postindependencia. Una de esas formas de poder del Estado poscolonial, la conservadora, obedece al caso senegalés, puesto que la jerarquía del aparato de estado local, el Despotismo Descentralizado desde jefes (*Cheiks/Jeques*) hasta cabecillas (*Marabouts/Morabitos*), continuó después de la independencia, intocada y fortalecida” para intentar trascender la división urbano-rural (Mamdani, 1998: 29), porque “El Islam juega un papel clave en el mantenimiento del Estado e influencia el hacer político. El partido-Estado debe apoyarse en la influencia de estos grupos de presión para su preservación, y por este motivo sirve a sus intereses (de los terratenientes religiosos)” (Diouf Moustapha, 1992: 1).

Como tercer eje de análisis, constatamos la territorialidad dual del Estado independiente, artífice tanto de su nodalidad urbana centrada en el Costa atlántica, así como de su limitada presencia en el hinterland rural del Interior del país. El concepto de despotismo consuetudinario descentralizado nos

explica la centralidad que tuvo el jefe en el armado estatal desde la etapa tardocolonial, como actor fundamental que posibilitó la segregación jurídico-espacial entre Centro y Periferia del país, y facilitó la dominación política en el Estado dual. Ante el primer avance colonial francés del s. XIX, estos dirigentes morabitos de las fraternidades sufíes, líderes locales de mayoritaria etnicidad wolof, resistieron militantemente blandiendo la espada del islam mahdita, encabezando la resistencia anticolonial. No obstante, ese anticolonialismo militante al principio del gobierno francés, las fraternidades fueron convirtiéndose en “asociaciones religiosas de ayuda mutua con fines económicos” al avanzar la colonización, luego de la muerte de dirigentes islámicos icónicos de la Cofradía, como el jeque Ahmadu Bamba (Mamdani, 1998: 93). Inicial baluarte de la Fe que el Islam sufí opuso a Francia, el *Marabout* pasó a ser el eslabón administrativo de su dominación en el ámbito rural; como *Cheikh* de Canton y Aldea al interior de la Colonia francesa, este funcionario se transformó en pieza clave de la colaboración dentro del aparato gubernamental del s. XX, hasta concentrar el poder temporal/político de “La Corona” y espiritual/religioso de “El turbante” en su poderosa y omnipresente figura local (1998: 26; Delavignette, 2018). Ese proceso tuvo lugar en la tardocolonialidad cuando, contradiciendo su tradición de Gobierno Directo, la administración colonial francesa fortaleció y unificó a los sufíes creando un poderoso intermediario, para lo cual dicho jefe fue transformándose en un déspota descentralizado consuetudinario, avalado por la costumbre y la tradición tribal, recientemente re-creadas por la fuerza del colonizador (1998: 94). Así quedó sellada la alianza simbiótica colonial entre la autoridad política francesa y la político-religiosa morabita, junto con el legado institucional de bifurcación estatal que el Estado senegalés tardo-colonial heredó a su sucesor independiente (Anexo 2).

El Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal bajo la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 de 1964, como política pública, se concibió bajo el Estado patrimonialista de la Segunda República (1963-1981), fundada con la nueva Constitución Nacional aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de marzo de 1963 y puesta en vigor el 7 de marzo del mismo año, caracterizada por la presidencialización del sistema bajo Senghor, y su asunción del completo control personalizado y centralizado del aparato estatal, luego de la crisis y el intento de *coup d'état* del Ejército que lo llevó a desembarazarse de su Primer Ministro. Como líder supremo del Partido y jefe único del Poder Ejecutivo -con total influencia en el Poder Legislativo de la Asamblea Nacional-, tejió relaciones de clientelismo en torno a su persona, dando comienzo al gobierno patrimonial, “Este patrimonialismo se nutrió del carismático liderazgo de Senghor y su acercamiento clientelístico a los influyentes líderes religiosos de la comunidad musulmana de mouridas (...) distribuyó sustanciales prebendas entre estos líderes, lo que le permitió ganar su apoyo y reforzar su autoridad” (Diouf Moustapha, 1992: 3). El Estado también debe tener la capacidad de definir objetivos propios a través de sus agencias estatales, mediante la formulación y diseño de políticas públicas, para lo cual debe estar dotado de capacidades técnico-administrativas, teniendo en cuenta la dimensión relacional entre Estado

y Sociedad (Alonso, 2007; Bertranou, 2015). El Estado senegalés, en la persona de la élite estatal del partido único la L'Union Progressiste Sénégalaise con voluntad de poder, emprendió una “acción racional” mediante su Poder Legislativo adicto, buscando dictar una Ley que iniciase la Reforma de la tenencia de la tierra en un país caracterizado por la ruralidad de la mayoría de su población (98%), dependiente casi totalmente desde el período colonial de la monoproducción y exportación de maní, cultivado en terrenos bajo poder de los *Cheiks* y *Marabouts* de la Cofradía, trabajados por sus seguidores *ex sujets*, los taalibes (O'Brien, 1971, 1975, 1977; Péliissier, 2008). La dominación económica de los morabitos sobre la agricultura del maní los transformó, desde la etapa colonial, en una correa de transmisión entre el “centro urbano” y la “periferia agrícola”; después de la independencia, ayudaron al Estado a penetrar el campo, pero moldeando ellos esa inserción según su conveniencia, lo cual confirma la continuidad del comportamiento acomodaticio y ambivalente de los morabitos dentro del sistema político senegalés colonial y poscolonial (Fatton, 1989: 337-341; Coulon, 1979), corroborando también su mixta vocación eventual de poder que combina los ámbitos político y religioso de “la corona y el turbante” (Behrman, 1977; Sanneh, 2001).

Distinguimos los rasgos de capacidad del Estado como actor provisto de autonomía, identificando dentro de su seno agencias estatales-públicas que definen objetivos propios, y contrastándolos con la capacidad del Estado para realizarlos con sus políticas, lo cual determina la brecha entre objetivos y capacidades (Alonso, 2007). En esta primera fase, analizamos la dimensión de capacidad de Formulación de la Política pública por el gobierno, que corresponde a la caracterización de poder despótico propuesta por Mann, como la capacidad de ejecución política de los gobiernos (Mann, 1991; Alonso, 2007). En el presente análisis observamos, que en el caso de la República de Senegal, este modelo se aplica idiosincráticamente, puesto que los atributos distintivos e intereses de ciertos actores de la sociedad civil se entremezclan en ciertas circunstancias con los estatales, minando la capacidad estatal y autonomía del Estado africano poscolonial, que no logra diferir socioespacial y organizativamente de la principal agrupación de poder de la sociedad civil, la Cofradía Mourid (Mann; Alonso, 2007; Bertranou, 2015). Como queda demostrado, el Estado estudiado tampoco logró afianzar un campo de acción territorial diferente a la clase económicamente dominante, ni al Ejército, lo cual disminuye su autonomía como árbitro, volviéndola relativa, y transformándolo en ocasiones en un mero instrumento. Puntualmente, los movimientos de poder ideológico religiosos como la Cofradía Mourid en Senegal, constituyen componentes y factores paradójicamente fortalecen, al tiempo que afectan la capacidad estatal, puesto que se mueven intersticialmente dentro del territorio estatal y transnacional, oponiéndose a los límites territoriales del Estado (Fatton, 1988: 254). Las deficientes capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas, con que contaron los escasos, jóvenes e inexpertos cuadros de la administración estatal senegalesa postindependiente, carente de infraestructura estatal

burocrática y material, que estuviera nacionalmente unificada, suficiente y eficiente, también contribuyeron a ahondar las brechas de capacidad institucional (Bertranou, 2015).

La citada Ley de Dominio Nacional fue concebida en pleno contexto histórico de auge de la Teoría de la Modernización y los programas modernizadores del Desarrollismo de las décadas de 1950 y 1960, y en el marco de puesta en marcha de alternativas de reforma de tenencia de la tierra en otros países recientemente independizados del continente africano, como Tanzania, en la cual el líder nacionalista Julius Nyerere anunció el programa “Ujamaa: Bases del socialismo africano”. Ese proyecto partidario de Desarrollo junto a su partido TANU, consistía en retomar la tradición africana rural precolonial de producción y trabajo en un marco de autosuficiencia y autosubsistencia, mediante la creación de granjas rurales cooperativas ujamaa, las cuales tendrían el control de sus propios medios de producción y recibirían crédito estatal. Para efectivizar dicha política, el Estado poscolonial tanzano dispuso, en una primera etapa, el desplazamiento voluntario de los nuevos ciudadanos-campesinos a determinadas regiones rurales donde se llevaría a cabo la conformación de las aldeas. Basado en el asentamiento de familias extendidas formadas por clanes patrilineales con asignación de funciones según sexo y edad, esta primera etapa del proyecto de aldeanización pretendía lograr un autogobierno aldeano sin compulsión estatal. No obstante, lo cual, debió completarse con una segunda etapa, en la cual el partido/estado debió intervenir para el traslado forzoso y reasentamiento de la población en los nuevos territorios, lo cual generó las primeras resistencias, quejas y reclamos administrativos y judiciales, abriéndose una brecha entre la sociedad y el Estado (Contarino Sparta, 2013). En el Senegal de Senghor y la UPS, de manera similar pero diferente, la Ley de Dominio Nacional de 1964 fue una síntesis original pionera en su época, que se propuso armonizar la legislación formal y las leyes consuetudinarias sobre la tenencia de la tierra en Senegal, intentando alcanzar dos objetivos esenciales: la socialización de la propiedad de la tierra conforme a la tradición negro-africana y el desarrollo económico del país. El espíritu de la ley también estaba inspirado en la concepción negro-africana tradicional de los derechos sobre la tierra, pero a diferencia del socialismo africano del ujamaa tanzano, en el proyecto senghoriano se adoptaba un Socialismo Desarrollista que aún se comprometía a proteger la propiedad privada capitalista. Para conciliar ambos objetivos, la vía al socialismo tomó prestada la idea de socialización de la tierra que aparece netamente en el discurso político referente a la Ley de Dominio Nacional (Hesseling, 2009; Sow Sidibe, 1997). El Presidente Senghor afirmaba que se debía “de revenir du droit romain au droit negro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière a la conception socialiste qui est celle de l’Afrique Noire traditionnelle” (Sow Sidibe, 1997). El mismo punto de vista recogía el entonces Ministro de Justicia A.B. Mbengue en sus declaraciones: “La tradition coutumière de jouissance collective est trop bien enracinée dans les campagnes pour qu’on puisse persuader les paysans d’y renoncer au profit d’un système de propriété individuelle, qui bénéficierait d’ailleurs aux maîtres de la terre et aux notables” (Sow Sidibe, 1997).

Aseguramos que la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 fue formulada en Senegal bajo el Modelo I de política decisional Racional Desarrollista Top-Down (Allison, 1992), mediante acciones deliberadas de un gobierno nacional unitario, con organizaciones monolíticas de gran magnitud, como el Ministère du Plan et du Développement, y actores políticos involucrados en el proceso, que llevaron a cabo grandes acciones por grandes razones, actos y elecciones con patrones de comportamiento fijos preestablecidos. La élite política buscó definir el objetivo y luego tomar la elección maximizadora de valores, ingresando el Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras como problema público en la agenda política de la postindependencia, mediante la realización de un propósito o intención, y una respuesta calculada a un problema estratégico, que fue la resolución de la dualidad jurídico/espacial urbano/rural que afectaba la tenencia de la tierra y debía resolverse para mejorar su reparto, terminando con el monopolio colonial de la Cofradía en la producción y comercialización agrícola. De este modo, los estadistas racionales de la élite política desarrollista del Estado/partido único, tomaron acciones elegidas por el gobierno nacional, que escogió la acción maximizadora de las metas y objetivos estratégicos, buscando soluciones a problemas estratégicos. El actor nacional fue el agente formulador de la reforma, la nación encarnada en el gobierno de partido único, concebido como decisor racional unitario, que tenía metas explícitas, percibió opciones y estimó las consecuencias de cada alternativa. La acción se escogió como respuesta al problema estratégico que la nación enfrentaba, y las oportunidades que surgieron del “mercado estratégico internacional” -como el modelo alternativo tanzano de reforma de la tenencia de la tierra- hicieron que la nación actué. La burocracia del Estado/partido hizo una serie de elecciones estables, configurando una suma de actividades que los representantes del gobierno emprendieron para tratar el problema, lo cual constituyó lo que la nación escogió como su “solución”, esa acción fue una elección constante y estable entre desenlaces alternativos. Entonces, podemos afirmar que, en este modelo, la acción de la élite estatal/partidaria configuró una elección racional con metas y objetivos, opciones, consecuencias, y elección racional que maximizó valores. En este punto, la definición del problema público es importante, dado que las características que conlleve esta definición afectan cómo se diseñan las soluciones del mismo. Tanto el encuadre conceptual del problema como la identificación de cuáles son sus causas, influencia significativamente la respuesta que se formulará para enfrentarlo, mediante el armado de una Red explicativa para elaborar una política pública que busque su solución. La Red Explicativa puede elaborarse partiendo del Problema público, identificando las Causas consistentes explicativas del problema, y sus Efectos, graficándolos en un Árbol de problemas (Bardach, 1993; Anexo 3).

La dialéctica entre el Estado y la sociedad civil durante el desarrollo de la política pública formulada debe ser de cooperación compulsiva exitosa, para incrementar tanto el poder infraestructural como el despótico del Estado (Mann: 29). Si esto no ocurre, como sucedió en el caso de la Ley de Dominio Nacional en Senegal, debemos analizar los factores y actores que abrieron la brecha entre

Formulación e Implementación, obstaculizando el pleno cumplimiento de los objetivos. Esto nos permite anticipar también, siguiendo a Alonso (2007), que el Estado poscolonial senegalés tuvo capacidades de gobierno -capacidad de ejecución política de los gobiernos o poder despótico-, pero careció de capacidades estatales o poder infraestructural -recursos de intervención, regulación y mediación institucional que el Estado desarrolla en largo plazo con marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores-.

Segunda Fase: Implementación, Desarrollo y Evaluación

En esta segunda fase, analizaremos la implementación de la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 de 1964 y su Decreto de Aplicación N°64-573 del 30 de julio de 1964, estudiando el desarrollo del Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal entre el año de su promulgación y principios de la década de 1970, haciendo una evaluación de la efectividad histórica de dicha política pública, y esbozando un balance de su legado e incidencia contemporánea en el país.

Para eso, continuando el segundo eje de análisis, conceptualizamos la dialéctica de movimiento entre el Estado y la Sociedad Civil en un segundo momento histórico, del Estado democrático capitalista poscolonial, que identificaremos como poder infraestructural, con una conexión íntima entre burocracias del Estado y el sistema legal, ya que las primeras actúan en facultades y responsabilidades legalmente asignadas por las autoridades. En este punto se medirá la efectividad del sistema legal del Estado, puesto que las burocracias y la legalidad presumen generar bien público general y previsibilidad para relaciones sociales (Mann, 1991; O'Donnell, 2008; Oszlak, 2001). Revelamos que, en el proceso de implementación de la política pública, sus fracasos relativos/absolutos se relacionaron tanto con dificultades condicionantes en instancias de Agenda (Concepción) y Formulación (Diseño) de la política, como con errores de Diseño y defectos de Implementación (Aguilar Villanueva, 1992; Isuani, 2006).

En el caso estudiado, identificamos diversos tipos de brechas de capacidad, en la fase de implementación y desarrollo de la política, principalmente porque la capacidad solo puede asignarse a un ente o sujeto estatal que se desempeñe como actor, con agencia (Bertranou, 2015), mientras que en Senegal, por el contrario, la aplicación de la LDN estuvo a cargo de una agencia estatal descentralizada perteneciente a la sociedad civil, el Consejo Rural, que encarnaba intereses consuetudinarios tradicionales de tenencia de la tierra comandados por los ancianos terratenientes agrarios de la Cofradía Mourid; divergentes del interés general enunciado por el Estado central en el Programa de Reforma, comandado por el funcionariado de los *Préfets* socialistas. Las brechas se hallaron en las capacidades técnico-administrativas del entorno macro-institucional, tanto brechas político-institucionales

(referentes al régimen de gobierno, organización constitucional, legislación, marco normativo y regulatorio); como brechas en las relaciones interinstitucionales (problemas de coordinación en el desarrollo de la política, asignación de responsabilidades de implementación a actores de la sociedad civil con intereses diversos a los del Estado, articulación interorganizacional); y brechas de la carrera en la función pública. En el entorno micro-institucional, también identificamos brechas de organización interna (dentro de la propia agencia del Consejo Rural aldeano, roles funcionales, recursos, objetivos y dificultades, organización formal del organigrama, relaciones informales, capacidad financiera, disponibilidad de equipamiento, espacio físico, restricciones); brechas de habilidades y conocimientos (tareas, falta de capital de habilidades por parte de la organización central de Prefectos y el Consejo Rural encargados de la implementación, que creó un debilitamiento de la política). La deficiente coordinación interorganizacional entre la agencia estatal central urbana encargada de la implementación del Programa, y la agencia descentralizada rural en *terroir*, constituyó una importante brecha, que hizo perder al Estado su capacidad, calidad organizacional y cohesividad interna por intervenciones descoordinadas, minando el objetivo de la Ley y reforzando la dualidad espacial tardocolonial, no pudiendo integrar las capacidades institucional o burocrático-organizacional y espacial, ni unificar la dualidad jurídica (Alonso, 2007; Bertranou, 2011, 2014). Fue deficiente la implementación en la coordinación y gestión interorganizacional entre Prefecturas y Comunidades Rurales, como agencias que deben mantener contactos transjurisdiccionales que traspasan las fronteras gubernamentales a través del Estado unitario, tanto en las relaciones intergubernamentales (RIG) como en la gestión intergubernamental (GIG), tanto con otras agencias descentralizadas o ministeriales de nivel nacional, como con organizaciones subnacionales departamentales y locales (Agranoff, 1997). También advertimos brechas en las capacidades institucionales y políticas del Estado en la dimensión relacional de la Capacidad estatal, puesto que no tuvo capacidad de inducir comportamientos entre actores no estatales de la sociedad civil, perdiendo durante la implementación el nexo Estado-Sociedad. Asimismo, durante el desarrollo de la política, el Estado careció de recursos estructural-económicos (recursos materiales disponibles por parte de cada actor), organizacionales, político-institucionales (marco institucional, infrarrecursos, grupos de presión, lobby), e información (control del flujo informativo para el desarrollo de una política, capacidad de crear confianza). Entonces, no hubo capacidad relacional del Estado ni articulación de redes de política que permitan observar la expansión, alcances y efectividad del poder infraestructural del Estado, lo cual nos permite afirmar que el Estado poscolonial senegalés encarnó el concepto de poder despótico de fuerza, pero no el de poder infraestructural o alcance (Mann; Fukuyama, 2004). De este modo, podemos afirmar que el Estado poscolonial senegalés devino en Estado heterónimo, sin autonomía de los grupos de presión de la sociedad civil como la Cofradía, aplicándose el Programa de Reforma en una zona gris de “estatalidad híbrida”, entre la legalidad y la ilegalidad, donde se difuminaron las fronteras entre el mundo legal e ilegal.

En este punto, el tercer eje analítico, concerniente a la Territorialidad dual y Nodalidad del Estado poscolonial, será probado mediante un cuarto eje de análisis, el contenido jurídico de la citada Ley del régimen de tierras N°64-46 del 17 de junio de 1964 relativa al Dominio Nacional (Anexo 4). La ambigüedad de la situación de la tierra precedente a la Reforma, llevó a los poderes públicos senegaleses a introducir un sistema de matriculación o registro, llamado *L'Immatriculation*, en el que debían anotarse las tenencias según las cuatro categorías establecidas en el Artículo 4 de la Ley, por la cual se transformaron y constituyeron el *Domaine National* las tierras que no habían sido objeto de matriculación, aquellas que no habían sido registradas en el dominio público del Estado. Las tierras de Dominio Nacional creadas fueron clasificadas en cuatro categorías: Zonas urbanas, situadas en territorios comunales; Zonas clasificadas con vocación forestal o de protección; Zonas de *terroirs* -terruño- regularmente explotadas por el hábitat rural, cultura o cría pastoral; Tierras situadas en zonas pioneras que constituyen el restante dominio nacional; lo cual llevó a conservar el eje territorial centro-periférico bifurcado del Estado colonial, limitando la reforma de la tenencia de la tierra bajo el período postcolonial. La consecuencia de esta situación fue negativa para los terratenientes rurales -Maîtres de la terre-, puesto que generó la deformación de las reglas tradicionales del uso de la tierra en el Interior. A través de ello, se intentaba consagrar la concepción negro-africana de los derechos de la tierra y descolonizar las mentalidades, promover la vía africana al socialismo descendiendo desde las “nubes ideológicas” a las realidades concretas del *terroir*. La vía africana al socialismo en Senegal se adaptaba difícilmente a la generalización de la propiedad individual absoluta, puesto que el socialismo (no científico ni marxista) enarbó los valores negro-africanos, adaptándose a los imperativos de desarrollo del país, Modernidad capitalista que se manifestó en la simplificación del Proyecto de Reforma del régimen de tenencia de la tierra. Por eso el representante del Poder Judicial, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Senegal Kéba Mbaye, alineado con el Poder Ejecutivo del gobierno de partido único de la UPS, reflexionaba que hacía falta instituir, como en el África tradicional, el sistema de propiedad colectiva donde la tierra pertenezca a la comunidad, lo cual garantice el interés de todos los que la quieran explotar, lo cual los legisladores senegaleses buscaron plasmar mediante la LDN: “Celle-ci est une oeuvre de compromis, fruit d’une réflexion importante, fondée sur les réalités sociologiques et sur l’impératif du développement” (Sow Sidibe, 1997: 64). Con la aplicación de la Ley, los derechos consuetudinarios sobre el suelo fueron suprimidos, las reglas consuetudinarias de acceso al suelo fueron modificadas, y los jefes de la tierra tradicionales fueron reemplazados por el Estado, que se transformó en maître de la terre, siendo también el ejecutor principal del plan de desarrollo de Senegal, desplegando un Socialismo Africano conservador que no excluía la Modernización del Capitalismo (Sow Sidibe, 1997). Si bien las previas propiedades privadas absolutas quedaban intocadas por el Proyecto, no obstante, las tierras de Dominio Nacional no podían ser objeto de propiedad individual; por eso, la originalidad de la ley de 1964 fue que la legislación se inspiró en la propiedad de tenencia

colectiva del sistema negro-africano que reconocía a los individuos derechos de uso de la tierra para su trabajo. El Dominio Nacional no quedó bajo propiedad del Estado, sino que éste fue simplemente el detentador/tenente (*Détenteur*, no *Propriété*) según el Artículo 2 de la Ley de 1964. La idea de pertenencia del Dominio Nacional a la Nación senegalesa aparece en los discursos de los representantes de los poderes públicos senegaleses, como en el texto jurídico, así el anciano Ministro de Información L. Diakhate afirmaba con fuerza que “La terre appartient...à la Nation”. Como la Nación no posee personalidad jurídica para tener patrimonio de tierras, el Estado detentó la personalidad jurídica y personifica a la Nación, por lo cual se produjo, mediante la LDN, una personificación de la Nación por el Estado. La organización administrativa y la gestión de las tierras fueron determinadas por la ley, abriendo una gran brecha de capacidad institucional: el Estado se limitaba a controlar la repartición hecha por los órganos de la autoridad comunitaria, la Comunidad Rural, en las zonas de *terroirs*, de modo que las tierras de las zonas de *terroir* eran repartidas a los miembros de las comunidades rurales por un Consejo Rural descentralizado, bajo la égida de la autoridad centralizada del Estado, con lo cual el modo de gestión bajo control del Estado respetaba el principio de autogestión colectiva en responsabilidad de los campesinos, ya que según el derecho negro-africano, pertenece a la comunidad el título jurídico de explotación de tierras. Reforzando nuevamente la nodalidad estatal, y la dualidad espacial y jurídico-legal del Estado, siendo la propia verduga de su Formulación mediante su Implementación, la Ley estableció que, en la zona urbana, los terrenos eran para los domiciliados en el territorio de la Comuna; en cambio, en los *terroirs*, la afectación era decidida por los representantes de la comunidad rural, votados por sus miembros agrupados en asociaciones o cooperativas.

Tomando la noción de ciclo de construcción de políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997) podemos distinguir entre el período de Implementación inicial de junio de 1964 y los Decretos aclaratorios de 1972, los momentos de: Identificación y definición del problema, Formulación de alternativas de solución, Adopción de una alternativa, Implantación/Implementación de la alternativa seleccionada, y Evaluación de los resultados obtenidos, puesto que el proceso de políticas es dinámico, interactivo y no lineal. Las dificultades halladas consistieron en la multiplicidad de textos y su dificultad de armonización, así como en los desentendimientos políticos, culturales, y lingüísticos por inadaptación del modelo de comunicación entre el Estado central, basado en la escritura, la Constitución Nacional y el código legal de inspiración francesa, y las comunidades rurales destinatarias de la tierra, analfabetas de la lengua colonial, practicantes de la oralidad en lenguas locales. El principal problema fue la composición efectiva del Consejo Rural y la autonomía de los Consejos Rurales, dado que sus miembros eran ancianos que representaban los poderes tradicional, político y religioso. También, la inexistencia de un régimen catastral dio lugar a litigios judiciales y demandas legales. Asimismo, como la transmisibilidad sucesoria del derecho de uso es inalienable de la tierra, el individuo dispone de la tierra en tanto que integrante de la colectividad, y el derecho es efectivo solo en los límites de su capacidad de

explotación, se considera al titular como miembro jefe del grupo familiar; por lo cual mujeres y jóvenes -sujetos desprovistos de derechos sucesorios- resultaron víctimas de discriminación en la atribución de tierras reservadas a los hombres.

Haciendo una evaluación de la efectividad histórica de dicha política pública, definiendo las dimensiones y variables que conforman los componentes a evaluar, y con qué indicadores, podemos afirmar que el Estado postcolonial senegalés realizó inicialmente en los '60 una Evaluación Durante, que incluyó todos los ejercicios evaluativos que se desarrollan en el transcurso de la ejecución de una política, mediante la actividad de seguimiento o monitoreo, con una Evaluación descriptiva. Abriendo paso luego, hacia fines de esa década e inicios de los '70, a una Evaluación pluralista (Subirats, 1994; Vedung, 1998; Isuani, 2006; Bertranou, 2019; Nirenberg, 2000). Los procesos evaluativos pueden replantear o volver a plantear en los mismos términos el problema existente, y en ese sentido, se recupera

la primera etapa del proceso de políticas públicas. El proceso adquiere su verdadera dimensión espiralada, en donde se retoma la discusión sobre el problema y sobre las posibles soluciones al mismo.

En este sentido, esbozando un balance del legado de la Ley y su incidencia contemporánea en el país, podemos destacar el problema de la Privatización de la tenencia de la tierra en el decenio '60-'70, el cual se intentó solucionar mediante la implementación del Decreto 66-858 modificado por el Decreto 72-1288. El problema surgió porque al querer reemplazar el Estado como tenente a los Morabitos terratenientes, la secularización de la tenencia de la tierra condujo a su privatización, por eso “Les populations, soutenues par leur marabout se sont violemment opposés à son installation” (Sow Sidibe: 66), defendiendo el carácter inalienable de la tierra, y su concepción sacralizada que prohíbe la cesión definitiva, estableciendo la inalienabilidad. Ante las resistencias, rechazos y conflictos con la Ley por parte de los Consejos Rurales, la propiedad privada individual, que aún estaba protegida por la Constitución, ganó terreno, en tanto que “les notables traditionnels -cefs religieux- son partie prenante de l’attribution des droits d’occupation des terres et restent incontournable, quoique le législateur ne leur ait pas attribué de rôle spécifique” (Plançon, 2009). La descentralización en su aplicación, hizo que la Ley de DN de 1964 haya encontrado resistencias, fracasando el ansiado reparto socialista de la tenencia de la tierra entre los desposeídos taalibes rurales, porque “Les pratiques que la loi escomptait supprimer, à a savoir les pratiques coutumières et hiérarchies traditionnelles, se sont maintenues sur le territoire des communautés rurales et n’ont pas favorisé l’accès à la terre de catégories de population qui en étaient exclues.” (Plançon, 2009: 847). Por eso, podemos afirmar que la Reforma de la tierra no tuvo finalmente asidero en los actores del mundo rural debido a la descentralización institucional en su implementación (Plançon, 2009; Manga, 2019).

La liberalización gradual de la tenencia de la tierra en el ámbito económico, como de la competencia democrática multipartidaria en la esfera política, fue aplicada como proyecto de solución a los problemas presentados por la Implementación de la LDN entre fines de las décadas de 1960 y

principios de la década de 1970, siguiendo el Modelo II del proceso organizacional *Bottom-Up* “la ciencia de salir del paso” con pequeñas reformas accesibles, de abajo hacia arriba, del Incrementalismo (Allison, 1992; Lindblom, 1992; Manga, 2019; Caverivière, 1986). En esa etapa, el presidente Senghor reestableció la figura del Primer Ministro asociado a la Presidencia, retomando el país la senda Semi-Presidencialista, con la puesta en funciones del Primer Ministro Abdou Diouf en el decenio de 1970 a 1980, quien lo sucedería en la Presidencia en 1981 luego de su dimisión. El deterioro en las relaciones Estado-Sociedad Civil en Senegal luego de la implementación de la LDN se confirmó cuando estalló el malestar entre los morabitos y el Estado, provocado por la crisis de la agricultura del maní de los '70 que afectó cabalmente al país monoexportador primario, lo cual tensó el eje Senghor-morabitos, de modo que en “La ciudad santa senegalesa de Touba (...) Cuando el presidente Senghor la visitó en 1972 y exhortó al “país muridí” a “insertar su acción no sólo en el marco de su comunidad religiosa, sino también en el marco nacional”, el califa Abdou Lahat M’Backé le replicó un año después: “Nosotros, los murudíes, vivimos en un recinto. Nuestras vidas se rigen por las enseñanzas de Amadou Bamba; al otro lado vemos barreras, vemos a Satanás y todas sus obras” (Bayart, 1999: 379). Todo lo cual nos permite asegurar que en la posindependencia senegalesa, la superestructura del Estado africano bifurcado y dual, siguió alojando dos ámbitos político/religioso/espaciales mutuamente excluyentes, difíciles de unificar bajo una única ciudadanía moderna y laica, impuesta desde el Centro urbano costero a la Periferia rural interior, a través de la pretendida nacionalización. A través de la Ley de Dominio Nacional, la República de Senegal encarnó la síntesis superadora de ambas corrientes teóricas que caracterizaron la Guerra Fría, la Teoría de la Modernización Desarrollista del capitalismo de los ‘50/’60, y la Teoría de la Dependencia del marxismo de los ‘70s, puesto que en esa etapa “África soslayó tanto el crecimiento como la revolución” (Bayart, 1999: 31, 32).

Conclusión

El politólogo africanista francés J. F. Bayart cree que la “sujeción al trabajo” supervisado por el Estado mediante las relaciones clientelares controladas por la Cofradía Mourid, que se confunde con el “desarrollo”, instauró un sistema de desigualdad y servidumbre en el cual la colonización, la independencia y la integración nacional fueron momentos sucesivos de un proceso de estratificación social, que el Estado Poscolonial senegalés no logró revertir mediante la aplicación de la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 de 1964.

“En las sociedades de tradición islámica, (...) el modelo cultural de la hégira también legitima el abandono de la Ciudad con sus turbulencias e infamias (...) la restricción con respecto al campo del estado puede ser mental y consistir en una práctica religiosa que lo trascienda. Pero también puede

originar espacios sociales distintos, de carácter teocrático.” (Bayart, 1999: 379). En ese contexto espacial rural alternativo del Interior, casi teocrático, desconocido y periferizado por el Estado desde su nodalidad incapaz de penetración legal, vemos que tuvo lugar la otra “Cara del Estado” efectivamente vista por los desposeídos marginales taalibes rurales, creando una “ciudadanía de baja intensidad”, puesta de manifiesto en casos de patrimonialización, y funcionarios estatales aliados a “Mafias” Mourides, en las llamadas “Áreas marrones” (O’Donnell, 2008; Oszlak, 2001). De ese modo, a pesar de que la Ley del Dominio Nacional prohibió la alienación e intercambio de tierras (renta, venta, prenda, préstamo), en el *terroir* y las zonas pioneras hacia el Este (Pélissier, 2008), se desarrolló un verdadero mercado de tierras, administradas por las comunidades locales, para beneficio de los terratenientes agrícolas, en detrimento de los agricultores.

En síntesis, afirmamos que el fracaso relativo del Proyecto de Reforma de tenencia de la tierra, ocurrió porque no se constituyó como un elemento de unificación territorial que permitiese al Estado poscolonial conservador superar la bifurcación jurídico-legal, al tiempo que tampoco alcanzó la Modernización rural con desarrollo capitalista, ni el reparto Socialista negro-africano tradicional de la tierra para los campesinos que la trabajan. Por el contrario, el Estado senegalés poscolonial no ha superado su estadio neocolonial, emparchando la ley incremental y sucesivamente, y re-insertándose en el sistema capitalista mundial de manera cada vez más dependiente, lo que mantiene y profundiza su dualidad centro-periférica.

Referencias

- Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Allison, G. (1992*). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Alonso, G. (2007). “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bardach, E. (1993). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Bayart, J. F. (1999). *El estado en África*. Barcelona: Bellaterra.
- Behrman, L. (1977). “Muslim Politics and Development in Senegal”, *The Journal of Modern African Studies*, 15, 2, pp. 261-77.
- Bertranou, J. (2015). “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, N°4, FLACSO Argentina.

- Bertranou, J. (2019). “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas”, *Revista Millcayac*, Vol. 6, N° 10.
- Caverivière, M. (1986). “Incertitudes et devenir du droit foncier sénégalais”, en *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 38 N° 1, Janvier-mars, pp. 95-115.
- Contarino Sparta, L. (2013). “Entre la legalidad y la tradición: contradicciones jurídicas, exclusión y resistencias en torno a la tenencia de la tierra en Tanzania”, *Diversidades. Asia y África en Perspectiva desde América del Sur*, Lía Rodríguez de la Vega y Federico Lavolpe (comps.), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ).
- Coulon, Ch. (1979). “Les Marabouts Sénégalais et l’Etat”, *Revue Française d’Études Politiques Africaines*, núm. 158, 15-42.
- Delavignette, R. (2018 [1950]). *Freedom and Authority in French West Africa*, New York: Routledge.
- Diouf, Mamadou (2000). “Assimilation coloniale et identités religieuses de la civilité des originaires des Quatre Comunes (Senegal)”, *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 34, n° 3.
- Diouf, Moustapha (1992). “State Formation and Legitimation Crisis in Senegal” en *Review of African Political Economy*, Sheffield, julio, N° 54, p. 117-125.
- Fatton, R. Jr. (1988). “Bringing the Ruling Class Back in: Class, State, and Hegemony in Africa”, *Comparative Politics*, Vol. 20, N° 3, Apr, pp. 253-264.
- Fatton, R. Jr. (1989). “La democratización del Senegal (1976-1983). La realización de una “Revolución Pasiva” en Anyang’Nyong’o, Peter, *Estado y sociedad en el África actual*. México: El Colegio de México, pp. 329-357.
- Fatton, R. Jr. (1990). “Liberal Democracy in Africa”, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, N° 3, pp. 455-473.
- Hesseling, G. (2009). “Land reform in Senegal: l’Histoire se répète?”, en *Legalising Land Rights. Local Practices, State Reponses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, J. M. Ubink, A. J. Hoekema, W. J. Assies (Eds.), *Law, Governance and Development Research*, Leiden University Press.
- Isuani, F. (2006). “Para comprender la distancia entre diseño e implementación: los condicionantes a la gestión de los programas sociales”, ponencia presentada II Conferencia Internacional sobre Gestiona Social, 10, 11 y 12 de mayo. Porto Alegre, Brasil.
- KRAS, S. (1999). “La llegada al poder de Senghor y las primeras raíces de la descolonización francesa en el África subsahariana”, *Itinerario*, Vol. XXIII, Nro. 1.
- Lindblom, CH. (1992). “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Manga, M. L. (2019). “Déforestation et conflits fonciers au Sénégal (1960-2012), Cotonou, Université Assane Seck de Ziguinchor (UASZ), Sénégal.
- Mamdani, M. (1998). *Ciudadano y súbdito. África contemporánea y el legado del colonialismo tardío*. México: Siglo XXI.
- Mann, M. (1991). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En *Zona Abierta* 57/58.
- Nirenberg, O. et al. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: Paidós.
- O’Brien, D. C. (1971). *The Mourides of Senegal*. Oxford: Clarendon Press.
- O’Brien, D. C. (1975). *Saints and Politicians*. Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Brien, D. C. (1977). "A Versatile Charisma: The Mouride Brotherhood 1967-1975", Archives européennes de sociologie, 18, pp. 84-106.
- O'Donnell, G. (2008). "Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras". En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 42. Caracas.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, documento de trabajo.
- Pélissier, P. (2008). Les paysans du Sénégal. Les civilisations agraires du Cayor à la Casamance, Dakar-Paris.
- Plançon, C. (2009). "Droit, foncier et développement: les enjeux de la notion de propriété étude de cas au Senegal", Revue Tiers Monde, N° 200, pp. 837-851.
- Sanneh, L. (2001). La Corona y el Turbante. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Sinou, A. (1989). "Saint-Louis du Sénégal au début du XIX° siècle: du comptoir à la ville", Cahiers d'Etudes Africaines, 115-116, pp. 317-393.
- Sow Sidibe, A. (1997). "Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme", La Revue du Conseil Economique et Social, N°2, Février-Avril, p. 55-65.
- Subirats, J. (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (p. 47-66).
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.
- Vedung, E. (1998). "Policy Instruments: Typologies and Theories". En Bernelmans-Videc, M., R. Rist y E. Vedung (eds.) Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. New Brunswick and London, Transaction Publishers. (Traducción Elsa Pereyra).
- Zuccarelli, F. (1970). Un Parti Politique Africain: L'Union Progressiste Sénégalaise, Bibliothèque Africaine et Malgache Droit et Sociologie Politique, Tome XI, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.

Ciotti, S. (2023). Estado Africano Poscolonial y Política Pública: El Programa de estatización/nacionalización del régimen de tierras en la República de Senegal bajo la Ley de Dominio Nacional (LDN) N° 64-46 de 1964 Decisión, Desarrollo y Evaluación. En: Santillán, G. y Resiale Viano, J. (Eds), Los estudios asiáticos y africanos en 2022. Actas del X congreso nacional de ALADAA -Argentina-. La Plata: Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África. Pp. 80-100.