

APORTES ANTROPOLÓGICOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Acciones, discursos e instituciones del poder gubernamental

ANTHROPOLOGICAL CONTRIBUTIONS TO PUBLIC POLICIES

Actions, discourses, and institutions of government power

Yeri Paulina Mendoza Solís*

* Doctora en Antropología. Profesora de la Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Morelia, Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Grupo GEGOP Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5307-966X>. Correo electrónico: yeripaulina@gmail.com.

El artículo presenta una ruta analítica para estudiar las políticas públicas a partir de diversos enfoques y planteamientos teóricos que invitan a repensar la complejidad de los actuales procesos sociopolíticos, destacando algunos aportes antropológicos del Estado, el desarrollo y la acción gubernamental. El objetivo es profundizar en debates clásicos y contemporáneos que contribuyen al análisis social de las políticas públicas, a partir de tres ejes temáticos principales: la lógica de la acción pública, el análisis crítico del discurso y las instituciones. Se argumenta que el estudio antropológico de las políticas públicas es un campo fértil de investigación social que aporta a la construcción de una mirada crítica sobre los alcances, las inconsistencias y las contradicciones de la acción pública, lo que a su vez impulsa a reflexionar sobre la necesaria transformación de los aparatos gubernamentales y las políticas públicas para afrontar las actuales problemáticas sociales.

Palabras clave: antropología de las políticas públicas, Estado, desarrollo, acción gubernamental.

The article presents an analytical path to study public policies through theoretical approaches that invite us to rethink the complexity of current socio-political processes, based on some anthropological contributions from the state, development, and government action. The objective is to delve into classic and contemporary debates that contribute to the social analysis of public policy, from three thematic fields: the logic of public action, critical discourse analysis and institutions. It is argued that the anthropological study of public policy is a field of social research that contributes to the construction of a critical view of the scope, inconsistencies, and contradictions of public action, which invites us to reflect on the necessary transformation of the government machine and public policy to respond to current social problems.

Keywords: anthropology of public policy, State, development, government action.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre algunos aportes del conocimiento antropológico al análisis de las políticas públicas, retomando diversas investigaciones realizadas desde la antropología del Estado, el desarrollo y las políticas públicas. El trabajo propone entablar un debate entre enfoques y planteamientos teóricos divergentes para complementar y perfilar propuestas que contribuyan al análisis social de las políticas públicas. A lo largo de estas líneas nos detenemos a indagar qué cruces disciplinarios abonan al estudio de las políticas públicas y a la formación de profesionistas en este campo.

El texto plantea una ruta de análisis que inicia cuestionando la lógica formal de las políticas públicas, con base en debates teóricos y metodológicos que retan las miradas convencionales sobre la acción gubernamental. El segundo apartado recupera los planteamientos del Análisis Crítico del Discurso y sus puntos de encuentro con el estudio etnográfico de las políticas públicas. Por último, se abre un diálogo sobre las instituciones y el poder, más allá de las corrientes clásicas basadas en los principios de la acción racional. A manera de cierre, se retoman los cruces y aportes antropológicos que contribuyen al estudio y profesionalización en políticas públicas.¹

La lógica de la acción de las políticas públicas

Las políticas públicas se definen desde la lógica de la acción como un conjunto de acuerdos, actos y decisiones orientadas a la resolución de un problema público específico reconocido en la agenda gubernamental, el cual es construido social y políticamente como un instrumento para el ejercicio del poder (Subirats *et al*, 2008, pp. 33-38). De acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), las políticas públicas pretenden orientar o modificar la conducta de grupos de población específicos, ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores. Éstas se caracterizan por tener una coherencia, al menos intencional, dado que suponen la existencia de diversas decisiones y actividades programáticas que están orientadas hacia un fin específico (Subirats *et al*, 2008, pp. 38-41).

¹ El artículo recupera algunos debates y reflexiones realizadas en el marco de mis estudios para obtener el grado de Doctorado en Antropología, a partir de la investigación titulada: “Las políticas de la desigualdad: Un estudio antropológico sobre la participación de la sociedad civil en las políticas de alimentación y desarrollo en México” (Programa de Doctorado en Antropología. CIESAS, México). Agradezco los valiosos comentarios y las recomendaciones elaboradas por los/las dictaminadores/as anónimos/as para la presentación final del escrito.

El ciclo de las políticas públicas se divide en cinco principales fases: el surgimiento del problema, su inclusión en la agenda pública, la formulación y decisión del programa de la política, la implementación y la evaluación (Subirats *et al.*, 2008, p. 43). Sin embargo, como señalan los autores, este ciclo secuencial es un marco de referencia formal basado en la lógica de la legalidad y la normatividad que en la práctica enfrenta múltiples contradicciones y ambigüedades. El ciclo de la política no sigue necesariamente un orden cronológico ya que “un programa puede empezar a llevarse a la práctica incluso antes de su formulación precisa [...]. También puede presentarse una ruptura en el proceso al surgir reformulaciones del problema público y de sus soluciones antes que las medidas previstas inicialmente se apliquen y/o se evalúen” (Subirats *et al.*, 2008, p. 46).

La lógica formal de las políticas públicas enfrenta múltiples rupturas e inconsistencias derivadas de los reacomodos, cambios y ajustes que se generan como resultado de la acción, aspectos a los cuales se orienta el análisis antropológico de las políticas públicas. Como lo menciona Agudo, en “el caso de México, la relación entre antropología, proyectos de desarrollo y políticas públicas ha sido estrecha a lo largo del siglo XX” (Agudo, 2009, p. 64) desde la formación del Estado posrevolucionario, en la creación de las políticas indigenistas y en los programas de desarrollo social para el combate a la pobreza (Agudo, 2009, 2013). Sin embargo, fue hasta principios del siglo XXI que comenzó a consolidarse una línea de análisis de las políticas públicas que retoma diversos debates de la antropología del Estado y el desarrollo.

La antropología del Estado surge haciendo una crítica al idealismo predominante en los enfoques convencionales del pensamiento filosófico, la sociología y las ciencias políticas bajo los que se fundamenta el establecimiento y legitimación del Estado moderno (Nuijten, 2003; Das y Poole, 2008; Escalona, 2011). Esta línea de estudio propone confrontar las ideas y las materialidades bajo las que se construye y legitima el orden social, develando de qué modo los Estados y las políticas reales sólo existen como procesos históricos particulares, resultado de las prácticas cotidianas y ordinarias que dotan de contenido a la acción gubernamental (Corrigan y Sayer, 1985; Ferguson y Gupta, 2002; Nuijten, 2003; Escalona, 2011).

En un sentido similar, la antropología de las políticas públicas cuestiona los modelos de análisis de las ciencias políticas y los llamados *policy studies* (Shore y Wright, 1997; Shore, 2010), con el fin de identificar las limitantes de los planteamientos clásicos y contemporáneos de las teorías de la elección racional y el institucionalismo. Como lo explican Wedel, Shore, Feldman y Lathrop (2005), los debates teóricos y las herramientas de análisis antropológico adquieren un papel fundamental para estudiar la política pública más allá de su dimensión legal-

racional. En específico, la etnografía se ha convertido en la base para conocer a partir de la experiencia, la observación participante y el trabajo de campo, las prácticas de organización social e institucional que se generan entre los diversos actores gubernamentales, las agencias de desarrollo, la sociedad civil y los actores locales que participan en la arena de las políticas públicas (Wedel *et al.*, 2005, pp. 30-31).

De acuerdo con Wedel *et al.* (2005), una de las principales características de las políticas públicas es que están revestidas bajo un lenguaje neutral que parte de una lógica de la eficiencia y la imparcialidad, aunque en la práctica estas encapsulan la historia, la cultura del Estado y la sociedad que las genera (Shore y Wright, 1997, p. 7; Wedel *et al.*, 2005, pp. 33-34). Los autores proponen estudiar las políticas mismas sin que asumamos que son premisas incuestionables o el estado actual de las cosas, por su parte, impulsan a explorar el sustento social y cultural que habilita las prácticas y los discursos de las políticas públicas, a fin de identificar cuáles son los problemas políticos dominantes en un periodo específico, cuáles son las fronteras legales, espaciales y las clasificaciones regulativas que las políticas realizan de los sujetos y las comunidades, cuáles son las soluciones que legitima el Estado frente aquellas que rechaza (Wedel *et al.*, 2005, p. 34).

El estudio de las diferentes dimensiones, tensiones y contradicciones que adquieren las políticas públicas durante su puesta en práctica constituye el punto de partida para ampliar sus posibilidades de análisis desde un ejercicio reflexivo basado en la contrastación de fuentes orales, escritas y documentales; a partir del diálogo con los actores sociales e institucionales, la observación etnográfica, el seguimiento de los procesos y acontecimientos locales que dotan de sentido a la acción gubernamental (Appendini y Nuijten, 2002; Nuijten, 2003; Shore, 2010). Estudiar el uso cotidiano de las leyes, decretos, reglas operativas y discursos oficiales adquiere un papel clave en el análisis social de las políticas públicas dado que permite comprender las formas como se emplean, manipulan e interpretan estratégicamente los preceptos formales, por medio de pautas de acción, evasión o flexibilización del cumplimiento de las normas para intentar resolver, negociar o contener conflictos.

La investigación realizada por Mathews (2006) sobre las políticas forestales implementadas por una agencia gubernamental de medioambiente en México, presenta un detallado análisis de cómo “los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno se ven obligados a establecer pactos políticos informales y modificaciones de las políticas oficiales” (Mathews, 2006, p.137) relacionadas con el control y los permisos de tala, los usos industriales y domésticos de la leña. De acuerdo con el autor, no solo existe una distancia entre el mundo social de los funcionarios que redactan las leyes frente a los actores institucionales locales y las fuerzas políticas

que se articulan en el territorio. También existen diversos pactos acerca de “lo que debe ser informado y lo que debe ser ignorado” (Mathews, 2006, p.152) en el marco de las políticas y normas oficiales, como lo son las cifras de tala ilegal y consumo local de leña, siendo la ignorancia un recurso valioso que se emplea estratégicamente para la continuación de programas públicos específicos.

La lógica de la acción de las políticas públicas suele estar atravesada por pactos, acuerdos y omisiones estratégicas que se generan en las diferentes escalas de actuación del poder gubernamental. La perspectiva antropológica aporta a la formación de profesionistas en políticas públicas que sean capaces de identificar y analizar críticamente las inconsistencias que estas presentan desde su diseño, operación y al término de cada ciclo programático, a partir de una mirada profunda a los entramados sociales, prácticas culturales y relaciones de poder que se ponen en juego durante la acción pública. Como se muestra a continuación, el estudio crítico del discurso abona a identificar y analizar las intrincadas formas de operación de las políticas públicas a través de las narrativas del desarrollo y los discursos autorizados del poder.

Las políticas públicas y el análisis crítico del discurso

La relación entre lenguaje, poder y conocimiento es una triada de estudio clásica en las teorías postestructuralistas que retoma la antropología del desarrollo, la cual pone especial énfasis en los dispositivos de control que genera el lenguaje a partir de la construcción de categorías y discursos sobre el bienestar, el progreso, la modernidad (Arce y Long, 2000; Edelman y Haugerud, 2005; Mosse y Lewis, 2005). Uno de los principales aportes de este enfoque consiste en develar las relaciones de poder que se expresan a través del lenguaje, ya sea en los textos hablados o escritos, así como en los acontecimientos y las dinámicas sociales que dan lugar a la producción de narrativas y saberes autorizados, cuestiones que invitan a reflexionar en el hecho de que la vida social se constituye, expresa y enuncia a través de los usos del lenguaje que se materializan en la construcción y reproducción de los discursos (Wodak y Meyer, 2003).

El análisis crítico del discurso pone de manifiesto que no existe un sistema autónomo del lenguaje y mucho menos que los actos del habla deban entenderse a la manera de simples variables contextuales. Por su parte, se sostiene que toda práctica del lenguaje, estructurada a través del discurso, es “un objeto histórico producido e interpretado [...] que se halla situado en el tiempo y en el espacio” (Wodak, 2003, pp. 19-20). Es decir, el lenguaje es un fenómeno social que compete a individuos, grupos sociales e instituciones, el cual se articula a través de discursos

que fungen como vehículos para expresar valores y significados, para establecer principios y jerarquías, para manipular o trasgredir el orden establecido. Como lo explica la autora, el lenguaje y el modo en que éste opera en el discurso es tanto un objeto como un instrumento de análisis para indagar sobre el resto de los fenómenos sociales (Wodak, 2003, pp. 24-25).

El discurso no solo es un acto de construcción de la realidad, sino también es un instrumento de conocimiento, poder y de control. Por una parte, se identifica “el propio discurso [como] práctica social, el discurso como forma de acción, como algo que la gente hace a alguien, para alguien o con alguien. Y luego está el discurso en sentido foucaultiano, el discurso como forma de representar la práctica o prácticas sociales, como forma de conocimiento” (Van Leeuwen, 1993, p.193 en Wodak, 2003, p. 28). Wodak plantea que es necesario comprender las formas como operan los discursos y las narrativas “en la constitución y transmisión de conocimiento, en la organización de las instituciones sociales o en el ejercicio del poder” (Wodak, 2003, p. 31), poniendo de manifiesto el hecho de que son las personas e instituciones quienes a través del uso del lenguaje le dotan a este de poder.

La doble dimensión del análisis crítico del discurso, como acción y práctica social, pero también como representación y tecnología política, conforma un campo de indagación y análisis de las políticas públicas donde la antropología del Estado y el desarrollo aportan valiosos elementos para reflexionar cómo se construyen los discursos autorizados del poder desde la maquinaria gubernamental y las agencias del desarrollo (Ferguson y Gupta, 2002; Mosse y Lewis, 2005; Mosse, 2005a; Nuijten, 2003).

Al respecto, Agudo (2009) analiza en el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades la tecnología política mediante la cual se reformulan problemas políticos como la pobreza y la desigualdad, en el lenguaje “neutral” de la ciencia y en la construcción de metáforas basadas en el “capital humano”, la “participación” y la “corresponsabilidad” (Agudo, 2009, pp. 84-85), dando lugar a prácticas y representaciones que están atravesadas por la formulación discursiva del desarrollo que promueve el Estado mexicano, las instituciones financieras globales y las agencias de ayuda internacional (Agudo, 2009, pp.77-85).

En la investigación de Cano (2014) sobre la formación del discurso ecologista en torno a la producción de palma africana en la Selva Lacandona, se muestra a partir de un estudio etnográfico cómo la idea de productividad basada en el rendimiento y crecimiento económico se ha “amalgamado de una forma inédita” (Cano, 2014, p.112) con los discursos de ecologización de la selva basados en la sustentabilidad y el cuidado ambiental, lo cual ha permitido legitimar su cultivo y producción a nivel local, aun cuando existe evidencia de los impactos negativos que

puede tener la incorporación de esta especie en los ecosistemas de la selva (Cano, 2014, p.106-107).

De acuerdo con Bourdieu, el lenguaje autorizado es una “lucha de clasificaciones” e imposición retórica de una visión legítima creada desde los discursos de institución (Bourdieu, 1985, p. 69). En este sentido, otro campo de análisis de los discursos autorizados del poder son los actos y los eventos oficiales de las políticas públicas, en los cuales se observa cómo se construye públicamente la imagen institucional del aparato gubernamental, las narrativas bajo las que se legitiman el surgimiento, los avances y los resultados de las estrategias de desarrollo que tienen lugar al inicio de cada administración gubernamental, aspectos que abordo en un trabajo sobre el surgimiento mediático de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Mendoza, 2021).

En el análisis histórico de los discursos autorizados del poder, Salgado (2003) identifica cinco acciones discursivas que reflejan la manera como se representan y simbolizan las instituciones políticas y el poder en el marco de los discursos oficiales presidenciales. La primera acción discursiva es la “autoconstrucción del hablante” por la cual es posible identificar las distintas cargas emotivas o expresivas del habla, dependiendo de la manera como se manifiesta el hablante, ya sea en primera persona del singular, como parte de una colectividad o cuando el enunciador hace hablar a otro dentro del propio discurso (Salgado, 2003, pp. 58-60). En segundo lugar, la “construcción de los interlocutores” es la acción discursiva que “está encaminada a lograr, por parte de los interlocutores, la adhesión, convencimiento, obediencia u otra reacción conveniente a los fines del hablante” (Salgado, 2003, p. 60), siendo los interlocutores no solamente el auditorio presente, en el caso del discurso abierto al público, sino también aquellos que son enunciados de manera virtual o abstracta, por ejemplo, “el pueblo”, “los ciudadanos”, “los beneficiarios”.

En tercer lugar está la “construcción de adversarios” que refiere a la acción discursiva donde se pone en juego el enfrentamiento entre actores, posturas o acciones antagónicas, por medio de la creación y la confrontación de “enemigos” (Salgado, 2003, p. 66). Por otra parte, está la “construcción del referente” que tiende a validar o reforzar las ideas y las acciones políticas dominantes, las expectativas razonables y los asuntos prioritarios, siendo además una acción discursiva que pretende construir una opinión pública institucionalizada o normalizada (Salgado, 2003, pp. 67-68). Finalmente, la “acción de informar o dejar registro” que se caracteriza por ser un tipo de enunciación donde se dan conocer datos o acontecimientos de forma “neutral” aunque esto no implique necesariamente que sean declaraciones inocentes o imparciales (Salgado, 2003, p. 70).

Identificar y analizar los distintos tipos de acciones discursivas que propone

Salgado (2003) permite adentrarnos a las prácticas de poder, a los conflictos, expectativas, construcción de referentes y adversarios que se ponen de manifiesto en la vida social de las políticas públicas. Los distintos tipos de acciones discursivas aportan a estudiar desde una mirada etnográfica las formas como se construyen las políticas públicas a partir de los actos del habla. Asimismo, el estudio social de los discursos y las narrativas que se generan en la arena del desarrollo contribuye a reflexionar sobre los límites y las pautas de acción que marcan las políticas públicas al establecer cuáles son los problemas prioritarios y las soluciones correctas desde la retórica del desarrollo, cuáles son las comunidades y sujetos hacia los que se deben canalizar los programas gubernamentales y cuáles son las acciones autorizadas desde la lógica del poder gubernamental (Wedel *et al*, 2005, pp. 33-35). Cuestiones que a su vez conllevan a un análisis más detallado del papel de las instituciones en las políticas públicas, como se muestra a continuación.

Las instituciones racionales, voraces y totales

El estudio social de las instituciones conforma una pieza más en el análisis antropológico de las políticas públicas. Desde la sociología y la teoría política moderna se han generado múltiples reflexiones sobre los motivos morales, instrumentales y racionales que conducen a los individuos a construir lazos sociales, principios normativos y estructuras organizativas que legitiman la composición del orden social. En particular, el nuevo institucionalismo surge haciendo una revisión de los enfoques de la elección racional y los estudios organizacionales desarrollados desde mediados de los años cincuenta del siglo XX, con la obra pionera de Olson (1992), en la que se manifiesta que las acciones de carácter colectivo se basan en la lógica de cálculo y el beneficio, siendo la coerción y los incentivos selectivos los elementos que motivan al individuo para invertir en la acción común.

Los principios de la elección racional basados en la lógica del costo-beneficio son retomados en el enfoque del nuevo institucionalismo con base en la noción de “racionalidad limitada” (March y Olsen, 1997), en la que se argumenta que la acción de los individuos depende de marcos organizacionales que están definidos por cálculos racionales, desempeños mínimos y satisfactorios, pero también por pautas culturales, rutinas e inercias que se transforman de manera paulatina, a lo largo del tiempo, junto con los principios normativos formales. Se destaca que los seres humanos no siempre optimizan sus decisiones organizacionales debido a que existen restricciones en los conocimientos que tienen los agentes particulares para actuar, aunado a que los escenarios institucionales se conforman de rutinas que no siempre requieren tomar decisiones sino efectuar acciones automáticas como

respuesta a condiciones específicas (March y Olsen, 1997; Vergara, 1997).

La perspectiva del nuevo institucionalismo señala que, si bien los individuos tienen intereses y motivaciones que están guiadas por la obtención de beneficios, no es la maximización del bienestar personal lo que impulsa la creación de compromisos sociales, sino la racionalidad mínima empleada para el funcionamiento de las dinámicas institucionales. Asimismo, los contextos institucionales se explican como espacios de negociación en donde, aun cuando existen conflictos e intereses en disputa, prima la cooperación como principio para alcanzar las aspiraciones colectivas (March y Olsen, 1997).

La idea del Estado racional moderno de Weber aparece en el nuevo institucionalismo, pero desprovisto de su aparato más crítico, el cual, por ejemplo, cuestiona el proceso de burocratización con base en las prácticas de dominación del capitalismo, al equiparar las instituciones gubernamentales y el manejo diario de la administración del Estado con la disociación entre el obrero y sus medios de producción. En palabras de Weber: “Desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una ‘empresa’ con el mismo título que una fábrica [...] En ambos casos, la disposición de dichos medios está en manos de aquel poder al que el aparato de la burocracia (jueces, funcionarios, oficiales, capataces, empleados, suboficiales, etc.) obedece o a cuya llamada entiende” (Weber, 1964, p. 1061), siendo el capitalismo y el Estado el “aparato de concentración de los medios materiales de explotación” (Weber, 1964, p. 1061).

Weber plantea que el manejo de la administración del Estado es la base de su “verdadero dominio” (Weber, 1964, p. 1060). De modo que la burocracia y las instituciones, lejos de ser espacios de cooperación para un bien común, son resultado de la formación y la persistencia de la “idea” de un orden y dominio en el que se fundamenta el Estado. Al tiempo que la disciplina moral y la abnegación son los principios que rigen a dicho aparato administrativo sin los cuales “todo se vendría abajo” (Weber, 1964, p. 1071).

En este sentido, se perfila el análisis de las “instituciones voraces”, como las denomina Lewis Coser (1974), donde la lealtad y la fidelidad son compromisos morales básicos que asume el individuo para operar en el marco de dichas instituciones. Si bien Coser afirma que las instituciones sociales modernas se caracterizan por exigir sólo compromisos relativos, sostiene que persisten esquemas de organización basados en instituciones voraces que “demandan la adhesión absoluta de sus miembros, y pretenden abarcar toda su personalidad dentro de su círculo” (Coser, 1974, p. 14).

El control autoritario es una característica de este tipo de instituciones, al igual que las “instituciones totales” analizadas por Goffmann (1961). Estas se caracterizan

por la demarcación de barreras espaciales y simbólicas que excluyen a los individuos que están al margen de la norma, a través de un contacto restringido con el mundo que está afuera de los muros de la institución (Cosser, 1974, p. 17). Goffman (1961) agrupa a las instituciones totales en diferentes tipos de organizaciones como los asilos, orfanatorios u hogares de indigentes creados para atender a personas que no pueden hacerlo por sí mismas.

Por otra parte, ubica a los hospitales psiquiátricos o sanatorios con pacientes que tienen enfermedades presuntamente transmisibles donde los individuos son aislados por ser una “amenaza” para la sociedad, aunque no sea a causa de actos intencionados. Otro tipo de instituciones totales son las cárceles o penitenciarias que surgen para “proteger” a la comunidad contra peligros intencionales. Asimismo, están los cuarteles, fábricas, internados escolares o campamentos de trabajo como instituciones establecidas para “eficientar” y ejercer mejor un trabajo con fines instrumentales. Finalmente, se agrupan los monasterios, conventos, claustros en un mismo tipo de instituciones que se construyen como espacios de retiro, particularmente con fines religiosos (Goffman, 1961, p. 16).

De acuerdo con Mary Douglas (1996), las instituciones y sus dispositivos de control son expresiones de tipos de clasificación y estilos de pensamiento que definen a un periodo particular, al ser las instituciones las encargadas de establecer “qué significa pensar correctamente” y “cómo guiar de manera sistemática la acción individual” (Douglas, 1996, p. 136). En un sentido similar, Douglass North señala que existe una relación directa entre los cambios institucionales y los cambios históricos, debido a que las instituciones son creaciones humanas que funcionan como estructuras estables, aunque no necesariamente eficientes, cuya función es reducir la incertidumbre dado que proporcionan los principios normativos, los acuerdos y los códigos de conducta (North, 1993, p. 137). Sin embargo, desde una dimensión del poder, los cambios históricos de las instituciones, sus nuevas categorías, clasificaciones y representaciones son resultado del modelo dominante de “sociedad ideal”, “buen ciudadano” y “orden estatal” que define cada época particular y en el que se fundamenta el poder disciplinario del aparato gubernamental.

El estudio de las políticas públicas a través de la formación social de las instituciones es un campo de investigación antropológica, al cual es posible acceder a partir de los espacios y las dinámicas institucionales que establecen las agencias sociales y gubernamentales para decidir, delimitar y actuar sobre grupos de población específicos (Appendini y Nuijten, 2002). La antropología del desarrollo ha puesto especial énfasis en mostrar que el Estado ha dejado de ser un actor exclusivo y en ocasiones prioritario en la estructura del poder gubernamental, dada la suma

de otros tantos agentes institucionales tales como las agencias internacionales, las fundaciones privadas, las organizaciones sociales y los organismos de beneficencia que ejercen cada vez más funciones sobre la actuación de los gobiernos (Ferguson y Gupta, 2002; Mosse, 2005b; Müller, 2011)

Diversas investigaciones antropológicas se han enfocado al análisis de las agencias supranacionales del desarrollo desde una mirada crítica a las actuales políticas de internacionalización (Mosse y Lewis, 2005; Mosse, 2005a; Müller, 2011). Los estudios muestran cómo se emplean estratégicamente los principios del compromiso, la cooperación, las lealtades y las alianzas para intentar movilizar y mantener el apoyo político entre instituciones locales, nacionales e internacionales a partir de la nueva “arquitectura de la ayuda global” (Mosse y Lewis, 2005), la cual pretende desechar el viejo orden colonial a través de imágenes y discursos renovados de la política democrática que en la práctica suelen reproducir y generar nuevas relaciones autoritarias de poder.

Al respecto, los trabajos etnográficos de Müller (2010; 2011) analizan los dispositivos de regulación que emplean las agencias de desarrollo y las instituciones gubernamentales para diseñar políticas públicas bajo discursos y prácticas que se fundamentan en el empleo ideológico y anti-político del “interés común”. En el estudio que realiza sobre los debates de la FAO en materia de tecnología agrícola, destaca el papel instrumental que las agencias internacionales de desarrollo intentan asignar a las organizaciones de la sociedad civil para neutralizar los antagonismos políticos a través de astucias y alianzas cuya finalidad es mostrar a la opinión pública que el diálogo es el modelo ideal de gobernanza (Müller, 2011, p. 296), al tiempo que la autora aborda las estrategias y las precauciones que los actores de la sociedad civil generan para no legitimar políticas con las que no están de acuerdo y en las que son incapaces de incidir. Müller muestra que las instituciones para el desarrollo limitan constantemente las posibilidades de una política democrática que se preocupe por visibilizar las fuerzas de oposición, las confrontaciones entre ideologías, intereses y proyectos políticos divergentes, dado que existe una tendencia por neutralizar u ocultar los temas polémicos (Müller, 2011).

Mientras que los estudios clásicos sobre las instituciones racionales, voraces y totales muestran que los motivos para cooperar pueden surgir de intereses medibles en términos de costes y beneficios; que las adhesiones flexibles y absolutas hacia las instituciones en ocasiones se basan en compromisos morales de lealtad y fidelidad; que las barreras físicas y simbólicas de las instituciones operan como dispositivo de poder disciplinario al clasificar a los sujetos y definir los modelos de acción y pensamiento “correcto”. Por su parte, los estudios críticos del desarrollo

plantean que los actuales mecanismos de cooperación, compromiso y coerción institucional aparecen encubiertos bajo el lenguaje y la narrativa del asociacionismo, la participación y el bien común con la finalidad de domesticar la política, hacerla “aceptable”, “limpia” y “educada”, eliminando los elementos conflictivos para que los programas de desarrollo aparezcan como socialmente válidos, coherentes y aceptables (Müller 2011, p. 283).

Los debates teóricos sobre la acción pública, los discursos del poder y las instituciones, en diálogo con los estudios antropológicos sobre el Estado, el desarrollo y la acción gubernamental, nos invitan a continuar reflexionando sobre la necesidad de generar cruces disciplinarios para fortalecer el estudio de las políticas públicas y la formación de profesionistas en este campo. Las investigaciones antropológicas contribuyen a agudizar la mirada analítica para identificar las debilidades, contradicciones e inconsistencias de las políticas públicas y avanzar en la generación de nuevas estrategias de articulación entre los gobiernos y la sociedad para abatir los vicios autoritarios de los poderes públicos y de los programas de desarrollo.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se entabló un diálogo entre diversas propuestas y debates teóricos que impulsan a ampliar los cruces disciplinarios para el análisis de las políticas públicas. Las discusiones clásicas sobre la formación del Estado, el orden social y el institucionalismo fueron el punto de partida para reflexionar sobre algunos aportes que han generado los estudios antropológicos al análisis de las políticas públicas. Se retomaron diversas investigaciones antropológicas que aportan a la construcción de un conocimiento situado, crítico y reflexivo capaz de hacer visible las tensiones, contradicciones y el ejercicio autoritario del poder que se manifiesta en las acciones, los discursos y las instituciones gubernamentales, aspectos que abonan a la formación de profesionistas en políticas públicas y a la necesaria transformación de estas mismas.

El primer cruce surgió al analizar las limitantes del ciclo formal de las políticas públicas desde la lógica de la acción, destacando que el estudio antropológico de la formación cotidiana de las políticas contribuye a mostrar que éstas enfrentan múltiples ajustes, reacomodos, cambios estratégicos y adaptaciones locales que superan la visión lineal y uniforme de las etapas secuenciales, más allá de la supuesta racionalidad “neutral” y “objetiva” de las políticas públicas.

El siguiente cruce se generó a raíz de los estudios críticos sobre el discurso que han puesto de manifiesto la dimensión activa del lenguaje como instrumento de

poder, conocimiento y control. Como se mostró, la antropología del Estado y el desarrollo han realizado valiosos aportes al estudio de las políticas públicas desde el análisis social de los discursos, por medio de un ejercicio teórico y etnográfico basado en el trabajo de campo, el diálogo, la contrastación de fuentes y el reconocimiento de las ideas, narrativas y prácticas desde las cuales se reproducen, renuevan y legitiman los discursos normativos del poder gubernamental.

El tercer cruce disciplinario tuvo lugar con el estudio de las instituciones racionales, voraces y totales como espacios de cooperación, lealtad, coerción y control. El análisis antropológico sobre la formación social de las instituciones conformó una pieza más para profundizar en el engranaje gubernamental desde el cual se establecen los parámetros normativos de las políticas públicas y las prácticas autoritarias del poder, donde destaca la actual arquitectura del desarrollo que emplean ágilmente los principios del compromiso, la cooperación y las alianzas globales para domesticar la imposición de políticas, neutralizar las voces, perspectivas y posicionamientos en disputa.

Finalmente, cabe mencionar que las líneas de encuentro y debate social de las políticas públicas se diversifican en múltiples aristas capaces de generar nuevos diálogos interdisciplinarios. Las rutas de análisis antropológico aportan a conocer la formación cotidiana de las políticas públicas en los espacios locales e institucionales donde estas se ponen en práctica, a partir de sus tensiones, contradicciones e inconsistencias, en las ideas, materialidades y representaciones de los poderes públicos. El estudio y la formación de profesionistas en políticas públicas requiere de la investigación social, crítica y situada para generar propuestas de acción y transformación en respuesta a las profundas problemáticas sociales que persisten en la actualidad y por las cuales existen las políticas públicas.

Bibliografía

- Agudo, A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Estudios Sociológicos*, XXVII (79), 63-110. <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/263>.
- Agudo, A. (2013). La socialización del consultor antropológico: de la práctica a los marcos normativos de la política. *Revista de Antropología Social*, 22, 177-198. <https://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/43188>.
- Arce, A., y Long, N. (2000). *Anthropology, Development and Modernities*. London/New York: Routledge.
- Appendini, K., y Nuijten, M. (2002). El papel de las Instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL*, 76, 71-88. <https://www.cepal.org/es/publicacion/es/10802-papel-instituciones-contextos-locales>.

- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué Significa Hablar? Economía de los Intercambios Lingüísticos*. Madrid: Akal.
- Cano, I. (2014). Entre sueños agrarios y discurso ecologista. Las encrucijadas contemporáneas de la colonización de la Selva Lacandona (Chiapas, México). *EntreDiversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 101-143. <http://entrediversidades.unach.mx/index.php/entrediversidades/article/view/97>.
- Corrigan, P., y Sayer, D. (1985). *The Great Arch: English state formation as cultural revolution*. New York: Blackwell Publishing.
- Das, V., y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52. <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>.
- Coser, L. (1974). *Las instituciones voraces*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Edelman, Marc., y Haugerud, A. (2005). *The anthropology of development and globalization: From classical political economy to contemporary neoliberalism*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Escalona, J.L. (2011). Estado: La manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados, *Estudios Sociológicos*, XXIX (86), 389-414. <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/229>.
- Ferguson, J., y Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4), 981-1002.
- Goffman, E. (1961). *Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. New York: Anchor Books.
- Mathews, A. (2006). Ignorancia, conocimiento y poder: El corte de la madera, el tráfico ilegal y las políticas forestales en México. *Desacatos*, 21, 135-160. <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n21/n21a9.pdf>.
- March, J., y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mendoza, Y. (2021). La Cruzada Nacional contra el Hambre: El surgimiento mediático de una política de desarrollo sexenal. *Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 31 (58). <https://www.ciad.mx/estudiossociales/index.php/es>.
- Mosse, D., y Lewis, D. (2005). *The aid effect*. London: Pluto Press.
- Mosse, D. (2005a). *Cultivating development. An ethnography of aid policy and practice*. London: Pluto Press.
- Mosse, D. (2005b). Global governance and the ethnography of international aid. *The aid effect*. London: Pluto Press.
- Müller, B. (2010). Favores, ayuda y robo: Views of continuity in systemic change in rural Nicaragua. *Anthropologica*, 52(2), 259-272. <https://www.jstor.org/stable/29546031>.
- Müller, B. (2011). The elephant in the room. Multi-Stakeholder dialogue on agricultural biotechnology in the Food and Agriculture Organization. *Policy worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power*. Oxford: Berghahn Books.
- North, D. (1993). *Cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Nuijten, M. (2003). *Power, community and the State. The anthropology of organization in Mexico*. London: Pluto Press.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Editorial Limusa.
- Salgado, E. (2003). *El discurso del poder. Informes presidenciales en México, 1917-1946*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 21-49. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003>.
- Shore, C., y Wright, S. (1997). *Anthropology of policy: Critical perspectives on governance and power*. New York: Routledge.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Weber, M. (1964). La empresa estatal de dominio como administración. Dirección Política y Burocracia. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wedel, J., Shore, C., Feldman, G., y Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), 30-51.
- Wodak, R. (2003). De qué trata el Análisis Crítico del Discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R., y Meyer, M. (comp) (2003). *Métodos de Análisis Crítico del Discurso*. Barcelona: Gedisa

Recibido el 24 de febrero de 2021

Aceptado con modificaciones el 14 de junio de 2021

Aceptado el 2 de agosto de 2021