
LA ANTROPOLOGÍA Y EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: REFLEXIONES SOBRE LA “FORMULACIÓN” DE LAS POLÍTICAS

CRIS SHORE*
c.shore@auckland.ac.nz
Universidad de Auckland

RESUMEN Este artículo explora la contribución de la antropología social al estudio de la política pública. Se pregunta cómo “funcionan” estas políticas y qué les puede sugerir un antropólogo a los científicos sociales que desean estudiar el tema. A partir de estudios de caso etnográficos, sostengo que la antropología puede proveer una perspectiva crítica para comprender la manera en que las políticas funcionan: como símbolos, estatutos de legitimidad, tecnologías políticas, formas de gubernamentalidad e instrumentos de poder que a menudo ocultan sus mecanismos de funcionamiento.

PALABRAS CLAVE:

Antropología, políticas públicas, poder, gubernamentalidad.

* Profesor del Departamento de Antropología, University of Auckland, Nueva Zelanda

ABSTRACT This paper explores the contribution of social anthropology to the study of public policy. It asks how do policies 'work' and what advice might an anthropologist give to social scientists who wish to study policy. Drawing on ethnographic case studies, I argue that anthropology can provide a critical lens for understanding the way policies work as, inter alia, symbols, charters for legitimacy, political technologies, forms of governmentality, and instruments of power that typically conceal the mechanisms of their own operation.

KEY WORDS:

Anthropology, policy studies, policy work, power, governmentality.

RESUMO O presente artigo explora a contribuição da antropologia social ao estudo das políticas públicas. Pergunta-se como "funcionam" essas políticas e o que um antropólogo pode sugerir aos cientistas sociais que desejam estudar o tema. Partindo de estudos de caso etnográficos, sustento que a antropologia pode prover uma perspectiva crítica para compreender a maneira em que as políticas funcionam: como símbolos, estatutos de legitimidade, tecnologias políticas, formas de governamentalidade e instrumentos de poder que frequentemente ocultam os seus mecanismos de funcionamento.

PALAVRAS-CHAVE:

Antropologia, políticas públicas, poder, governamentalidade.

LA ANTROPOLOGÍA Y EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: REFLEXIONES SOBRE LA “FORMULACIÓN” DE LAS POLÍTICAS

CRIS SHORE

D

LA ANTROPOLOGÍA Y EL ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

ESDE UNA PERSPECTIVA externa y sociológica, el estado actual de los estudios de las políticas públicas parece caracterizarse por dos grandes desenvolvimientos. El primero es su evidente fortaleza como disciplina académica y sus aplicaciones profesionales, un hecho que se ve reflejado en el creciente número de revistas, cursos, conferencias, departamentos universitarios, institutos de gobierno y *think tanks* dedicados al análisis de políticas públicas. El segundo, y en cierta medida relacionado con el anterior, es la creciente sensación de incertidumbre entre académicos de esta área de estudio acerca de cuáles son las herramientas conceptuales y metodológicas más apropiadas para teorizar y analizar el funcionamiento de las políticas públicas. Estos desenvolvimientos, sin embargo, señalan un vigor intelectual y no tanto una decadencia, lo cual evidencia que la disciplina de los Estudios de las Políticas Públicas, que emergió de las exigencias de la Segunda Guerra Mundial, ha llegado a una mayoría de edad y comienza a estar abierta a un debate serio sobre su carácter y su futura trayectoria. Gran parte del ímpetu de ese debate proviene de una aceptación de la importancia de las metodologías cualitativas e interpretativas de investigación (Fischer, 2003; Peters y Pierre, 2006: 1; Yanow 2000; Yanow y Peregrine Schwartz-Shea 2006). Parece haber ocurrido un gran giro en la forma de pensar —dudaría en llamarlo un “cambio paradigmático” en el sentido de Kuhn— a medida que un mayor número de investigadores y analistas de políticas públicas ha comenzado a adoptar aproximaciones más

humanistas y etnográficas para abordar el tema¹. Un eje central de estas aproximaciones es el reconocimiento de que la formulación de políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los “mundos de sentido” humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos. El análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes (Yanow, 1993).

Este ‘giro interpretativo’ hace eco del cambio epistemológico ocurrido dentro de la antropología social en el Reino Unido y en Norteamérica durante los años sesenta y setenta, cuando el paradigma *función* fue crecientemente rechazado a favor del paradigma *significado*: y de nuevo durante los años ochenta², con el giro lingüístico inspirado por el posmodernismo, el cual se caracterizó por una rebelión en contra de lo que los críticos llamaron las convenciones del “cientificismo estéril” y del “realismo” (Ortner, 1984; Clifford y Marcus, 1986)³. Una de las consecuencias de estos desarrollos para la disciplina de Estudios de las Políticas Públicas ha sido el creciente interés en metodologías y perspectivas tradicionalmente usadas por antropólogos sociales⁴. De la misma manera, un creciente número de antropólogos está dirigiendo su atención disciplinaria hacia el estudio de las políticas públicas en cuanto campo de investigación antropológica⁵.

Este artículo se propone reflexionar sobre el espacio de diálogo y articulación entre estas distintas disciplinas. Al hacerlo, espero ilustrar la relevancia del análisis antropológico para entender asuntos relacionados con la política pública y, por otra parte, demostrar su creciente importancia para la antropología contemporánea. Mi posición en este debate es la de un antropólogo social, en vez de la de un científico político o la de un profesional en el análisis de

- 1 Un pequeño número de investigadores abogaba hace dos décadas por aproximaciones interpretativas a los análisis de la política pública (Brunner, 1982; Torgeson, 1985).
- 2 La versión antropológica de la posmodernidad de los años ochenta, con su permanente ataque a la razón analítica (a veces descrita como “giro lingüístico” o el debate de “escribir la cultura”), fue tipificada por las contribuciones de Marcus y Fischer en su texto de 1986, *Writing Culture*.
- 3 Un giro interpretativo similar se puede ver en aproximaciones recientes al estudio del Estado dentro de las ciencias políticas (véase, por ejemplo, George Steinmetz, 1999) y en muchas otras materias hasta ahora científicamente fundamentadas como Sistemas de Información, Estudios Organizacionales y Relaciones Administrativas.
- 4 En su introducción al *Handbook of Public Policy*, Peters y Pierre (2006: 1) se refieren explícitamente a la antropología como una aproximación que recientemente se ha tornado más central para la comprensión de los procesos por los cuales las políticas son seleccionadas.
- 5 Las manifestaciones más visibles de esto incluyen el relanzamiento de la revista *Anthropology in Action* (una publicación fundada originalmente en el Reino Unido por el grupo de Anthropology in Policy and Practice) y el crecimiento espectacular del recientemente creado IGAAP (Interest Group for the Anthropology of Public Policy), dentro de la American Anthropological Association, el cual, en sus primeros tres años de existencia, tiene ya más de 850 miembros.

políticas. Sin embargo, mis observaciones están informadas por cerca de veinte años de investigación sobre los profesionales en política pública, así como sobre élites políticas, particularmente en el contexto de Europa y de la Unión Europea (Shore, 1990, 2000, 2007; Shore y Wright, 1997). Considero que hay mucho que ganar al volver la mirada analítica de una disciplina sobre las prácticas y supuestos de otra, por cuanto a menudo este ejercicio puede generar nuevas perspectivas sobre viejos problemas. No lo digo porque los antropólogos sean buenos estudiando la vida de los otros —aunque hemos sido llamados “forasteros profesionales” y “entrometidos” (Hendry, 1999)— sino porque todas las disciplinas tienden en algún punto a atascarse en sus propias ortodoxias metodológicas y en sus luchas internas por mantener sus fronteras, lo que puede inhibir el pensamiento creativo. Parafraseando a Marx y a Engels, todos somos prisioneros de nuestra propia historia, y el peso de las generaciones pasadas abrumba, si no como una “pesadilla” en los cerebros de los vivos, entonces al menos como un poderoso conjunto de constricciones y de factores condicionantes. La perspectiva de un forastero puede ser una ayuda útil para la reflexividad disciplinaria y para nuevas maneras de ver, en particular donde aquellas disciplinas se yuxtaponen en cuanto a su objeto de estudio, tal y como lo hacen claramente en el caso de la antropología y de los Estudios de Políticas Públicas. Si el “trabajo de formulación de políticas” puede ser definido como las prácticas y las formas organizacionales por medio de las cuales se generan las políticas, entonces el análisis de estas formas organizacionales y prácticas socioculturales constituye los cimientos del estudio antropológico.

Una pregunta clave tanto para antropólogos como para quienes estudian las políticas públicas es cómo debemos estudiar el trabajo de la formulación de estas políticas. O para darle un pequeño giro a la pregunta, ¿cuál es exactamente el objeto de investigación cuando nos decidimos a estudiar a quienes elaboran estas políticas y el funcionamiento mismo de su elaboración? ¿Nos enfocamos acaso en las *instituciones* que formulan las políticas: el Congreso, el Parlamento, la Casa Blanca, la Oficina del Gabinete, las Cortes, el papel de los medios, etc.? ¿O en funcionarios que formulan las políticas públicas, o en categorías específicas del individuo y de su comportamiento? Si es así, ¿deberíamos enfocarnos en sus actividades y acciones (en lo que *hacen*), en sus creencias o actitudes (en lo que *piensan*), o en los contextos institucionales y socioculturales más amplios en los cuales operan, o en las reglas de juego implícitas que gobiernan su conducta en cuanto a su condición de formuladores de políticas? ¿Deberíamos hacer énfasis en las decisiones que toman, en los procesos que crean las políticas o en el impacto que éstas tienen en la gente? ¿O bien, poner atención a los textos y las narrativas que construyen estos formuladores de políticas, el lenguaje y los discursos que dan forma

y legitiman sus actividades, y las maneras estratégicas por medio de las cuales los individuos responden, manipulan o refutan ese lenguaje? De manera alternativa, ¿es acaso preferible una aproximación “genérica” a los procesos de formulación de políticas que una aproximación más particular que considera diferentes campos o sectores objeto de formulación de políticas públicas, tales como la salud, la defensa y seguridad, las políticas económicas, las políticas sociales, etc.? Vale la pena postular estas preguntas porque las categorías de “formulador de políticas públicas” y “formulación de políticas” no son tan claras ni tan libres de problemas como a los políticos y a los analistas les gusta pensar. En efecto, el análisis de las políticas implica todo lo descrito arriba. La manera en que las definimos o como nos aproximamos a las políticas depende de lo que entendemos por “políticas”. Cualquier trabajo científico de investigación social sobre la formulación de políticas públicas que se considere serio debe, por lo tanto, comenzar por una reflexión crítica de sus definiciones, de sus sentidos y de los usos del término “políticas públicas” y de las implicaciones que estas definiciones tienen para la investigación.

En lo que sigue intentaré hacer esto al abordar las siguientes preguntas relacionadas. Primero, ¿en qué se diferencian las aproximaciones antropológicas sobre el estudio de políticas y las aproximaciones propias del campo llamado *Estudios de Políticas Públicas*? Segundo, ¿qué conceptos y métodos distintivos puede ofrecer la antropología a los analistas de políticas o a quienes estén interesados en comprender cómo “funcionan” estas políticas? Sugiero que la manera en que las políticas son objetivadas y utilizadas proveen una comprensión crítica de algunos principios organizativos más profundos (y menos visibles) que estructuran nuestra sociedad, particularmente los regímenes de poder y los códigos culturales que moldean la manera en que se comportan los individuos y las organizaciones. Tercero, ¿por qué es típico que se presente tal brecha entre las descripciones de las políticas dadas por “personas externas” al proceso (es decir, académicos y analistas) y las dadas por los mismos participantes (es decir, los “relatos con base en la experiencia directa” de los mismos profesionales que diseñan las políticas), y cuáles son las implicaciones que resultan de esta disparidad o ausencia de una adecuada compatibilidad? Finalmente, ilustraré estos temas analíticos por medio de dos estudios de caso etnográficos de políticas públicas en Europa y Estados Unidos, los cuales resaltan la complejidad antropológica y las ambigüedades inherentes de cualquier análisis de políticas.

¿QUÉ DISTINGUE LA APROXIMACIÓN ANTROPOLÓGICA A LA POLÍTICA PÚBLICA?

En abril de 2007 asistí a una conferencia internacional en Ámsterdam sobre análisis interpretativo de políticas públicas (IPA, por su sigla en inglés). En su mayoría los participantes eran o bien académicos o estudiantes de ciencia política y de estudios de políticas públicas; unos pocos eran también analistas de políticas. Lo que me impactó de sus presentaciones y de sus artículos fue la constante queja acerca de las presunciones positivistas y la visión estrecha que continúan dominando la enseñanza y la investigación de los Estudios de Políticas Públicas, y la manera parcial y restrictiva como se conceptualiza el trabajo de formulación de políticas. En una de las sesiones, el recientemente publicado *Oxford Handbook of Public Policy* de Goodin, Rein y Moran (2006) fue citado como un ejemplo de esta aproximación y de su continua tendencia a definir la labor de formulación de políticas como un campo de actividad confinado exclusivamente en las élites gubernamentales y en las preguntas acerca de cómo gobiernan los gobernantes. Ésta no es una descripción del todo imprecisa. Si bien los editores intentan ser amplios e inclusivos para dar voz a todo el espectro de perspectivas sobre las políticas públicas, la manera en que está enmarcado el libro hace eco de gran parte del *High Modernism* que critican los editores⁶. El legado del positivismo es evidente desde la primera página, donde los autores definen las políticas como programas “por medio de los cuales los funcionarios del Estado intentan gobernar”. Señalan que las políticas públicas,

[...] son instrumentos de esta ambición autoritaria, y los estudios de políticas, tal y como emergieron de las investigaciones de operaciones durante la Segunda Guerra Mundial, fueron vistos originalmente como siervos de esta ambición. (Goodin, Rein y Moran, 2006: 3)

El libro termina 906 páginas después, con dos apéndices. El primero contiene un resumen del discurso de 2004 de la Reina que bosqueja el programa legislativo del gobierno británico, y el segundo, una síntesis del Discurso del Estado de la Unión de 2004 del presidente George W. Bush. El lector queda con la sensación de que estos ejemplos, más que cualquier otra cosa, ilustran lo que verdaderamente es la labor de formular políticas públicas. No obstante las conversaciones sobre el “pospositivismo” en las ciencias políticas (De Leon y Martell, 2006: 39), mucha de la literatura continúa estando enmarcada dentro de las teorías de elección racional y en los modelos positivistas del racionalismo

6 N. del T.: *High Modernism*, en su acepción peyorativa, es un conjunto de creencias basadas en una fe en el progreso, a menudo tecnocráticas y autoritarias. Véase James C. Scott, 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press.

limitado, donde los actores económicos persiguen metas con un norte y donde los analistas miden la conveniencia y los efectos de las políticas en cuanto a sus costos y beneficios calculables (Jones *et al.*, 2006)⁷. Sin interesar que los investigadores reconocen cada vez más la importancia del lenguaje, la retórica y la persuasión a la hora de entender los procesos de formulación de políticas (Fischer, 2003; Gottweis, 2006), otros en la disciplina continúan viendo la política pública como análisis, como una actividad casi científica que requiere una aproximación clínica. El libro de Iris Geva-May *Thinking Like a Policy Analyst* (2005) tipifica esta perspectiva. Según ella (2-5), aprender a “pensar como un diseñador de políticas” no es distinto a “pensar como un doctor” en otras “disciplinas clínicas”, puesto que ambos requieren un entrenamiento profesional adecuado, el dominio de los “trucos del oficio” apropiados y las facultades de diagnóstico de un médico internista. El análisis de políticas públicas, opina Geva-May, es demasiado importante como para dejarlo en manos de principiantes sin preparación⁸. Los antropólogos (y en general los científicos sociales críticos) argüirían lo contrario: nada sería más limitante que dejar el análisis de políticas a los profesionales que las formulan.

28

Otra crítica planteada por académicos con una orientación más interpretativa es que mucha de la literatura sobre Estudios de Políticas Públicas aún tiende a conceptualizar los procesos de formulación como procesos lineales y que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan con la implementación: una cadena lógica de eventos que empieza con un texto (o una declaración de principios) y finaliza con su conversión en legislación; posteriormente es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos, desde funcionarios del Estado y “burócratas de a pie” (Lipsky, 1979) hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente. Esta imagen aparece a menudo en los pulcros modelos de diagramas de flujo que se pueden encontrar en los reportes oficiales y en las presentaciones de PowerPoint que pretenden demostrar cómo debe funcionar una política o una organización en particular. Estos ideales y típicos diagramas de flujo también son consistentes con el modelo mecánico de formulación de las políticas, según Geva-May, donde algo “allá afuera” puede ser manejado clínicamente e instrumentalmente.

7 Por ejemplo, el modelo de “racionalismo limitado” usado por estos autores está presuntamente basado en el “análisis científico de la arquitectura cognitiva humana” (Jones *et al.*, 2006: 49). Esta valoración dice estar basada en un análisis de “cómo en efecto se comporta la gente en situaciones experimentales y observables donde la racionalidad comprensiva produce predicciones precisas sobre los resultados”.

8 Tal y como ella arguye, retóricamente: “Permitir que médicos jóvenes traten a los pacientes, o que jóvenes abogados representen clientes sin previa preparación clínica es impensable. La práctica del análisis de políticas por jóvenes sin el entrenamiento adecuado es igual de impensable (Geva-May, 2005: 2).

En contraste con esta pulcritud abstracta, la antropología tiende a resaltar la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, en particular las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son promulgadas y recibidas por la gente, por decirlo de alguna manera, “en el terreno”. Los antropólogos tienden a enfocarse en cómo hacen las personas para darles sentido a las cosas, es decir, *qué quieren decir* para la gente estas políticas. Los antropólogos están interesados en los “puntos de vista del ‘nativo’” (esto es, el “modelo folclorista”) o el marco de referencia de los actores. Para comprender por qué funcionan o no las políticas, necesitamos saber algo sobre cómo son recibidas y *experimentadas* por las personas afectadas por ellas. Lo que hace que el Discurso del Estado de la Unión (o el Discurso de la Reina) sea antropológicamente interesante no es simplemente su contenido o su uso del lenguaje, sino lo que piensan de él las personas a quienes se dirige, y la manera en que este discurso afecta su vida diaria. Una antropología de las políticas públicas también aborda el concepto mismo de “políticas públicas” no como un presupuesto dado que no requiere de análisis, sino como algo que debe ser investigado y problematizado. Se pregunta: ¿qué quiere decir “política pública” en este contexto? ¿Qué *funciones* tiene? ¿Qué intereses promueve? ¿Cuáles son sus *efectos* sociales? ¿Y cómo este concepto de política pública se relaciona con otros conceptos, normas o instituciones dentro de una sociedad en particular?

No hay nada particularmente excepcional o nuevo en esta aproximación. Desde hace tiempo es común en la antropología abordar una expresión o un símbolo local que parece ocupar un papel central dentro de una sociedad en particular, y explorar cómo ese concepto se relaciona con el contexto más amplio dentro del cual está inmerso. Esto es lo que Michael Herzfeld (2001) llama “la antropología como crítica del sentido común”: sólo las cosas que son de “sentido común” a menudo pasan desapercibidas y no son puestas en primer plano⁹. Un “símbolo maestro” particular o una palabra clave que se identifique puede algunas veces dejar al descubierto toda la estructura de un sistema social y los principios subyacentes sobre los cuales se basa un orden social. Ejemplos de esta aproximación incluyen el trabajo sobre la contaminación de Mary Douglas (1966); el análisis de Clifford Geertz de la pelea de gallos balinesa (1973) o la exploración hecha por Victor Turner de los rituales simbólicos (1967)¹⁰. En cada uno de estos casos el análisis simbólico ayuda a

9 Tal y como Herzfeld lo sugiere (2001: 1): “La antropología es el estudio del sentido común, y no obstante el sentido común es, en términos antropológicos, un término muy poco apropiado: ni es un sentido común a todas las culturas, ni ninguna de sus versiones es particularmente sensata desde la perspectiva de cualquier persona externa a su particular contexto cultural”.

10 Los antropólogos también han hecho esto en el pasado con conceptos y expresiones locales que incluyen “maná”, “honor”, “kastom”, “tabú” y “fetiche”.

elucidar aspectos de sistemas clasificatorios más amplios (y más profundos) que subyacen a una sociedad en particular y la estructuran.

Las políticas públicas también pueden ser útilmente conceptualizadas como un ejemplo de lo que Raymond Williams (1975) llamó certeramente una “palabra clave”: esto es, un término (como “cultura”, “individuo” o “comunidad”) en el cual y a través del cual podemos rastrear grandes procesos de cambios sociales, históricos y culturales. Cuando pensamos en “políticas públicas” tendemos a pensar en “administración pública”, “gobierno” y política, que son las definiciones estándares del término que aparecen en los diccionarios. Sin embargo, la semántica de “políticas públicas” revela un número de significados escondidos o secundarios que vale la pena considerar. Del griego *polis* (la ciudad), y luego del latín *politia*, vienen dos significados asociados: el primero es “política” (que significa la organización civil, la forma de gobierno o la constitución del Estado), y el segundo, “políticas” (que quiere decir el arte, el método o las tácticas de gobierno; el método de regulación del orden interno [Partridge 1958: 509]). Con la formación en 1829 de “la nueva policía” de Robert Peel, esta última constelación de términos se dividió: la administración del orden interno se convirtió en el dominio de lo “policial”, separándose de las “políticas”. El sentido de la “política” como “arte de gobierno” también cambió. En un principio era un término peyorativo asociado a “estratagemas”, “artimañas”, “astucia”, “engaño”, “hipocresía”, y bajo su apariencia contemporánea se “hizo respetable” la “política” (Pick, 1988: 97) como “un curso de acción adoptado y buscado por un gobierno, partido, mandatario” u organización¹¹.

Hay dos puntos para destacar de esta breve reflexión semántica. Lo primero es notar que las asociaciones semánticas de la “política”, al menos en lengua inglesa, no sólo tienen que ver con gobierno y administración, sino también con patrullar (*to police*) y pulir (o lo que llamamos hoy “disciplinar”, el arte del *spin*, de la interpretación favorable). Lo segundo es que en muchas sociedades (incluidas Italia y Dinamarca) no hay una palabra como tal para *policy* (entendida como política pública) que la distinga del campo más amplio de la política (de la misma manera que, tal vez, “economía” no era antes separable de la “economía política”)¹². Por ello, debemos ser cautelosos de las aproximaciones que intentan aislar estos campos en cajas disciplinarias distintas, oscureciendo y escondiendo así la naturaleza inherentemente política de la formulación de políticas públicas.

11 Tomado de *Oxford English Dictionary*, 1961.

12 N. del T.: He traducido *policy* por “políticas” o “política pública”, para diferenciarlo de “la política” (búsqueda de estrategias o programas partidistas) y de “lo político” (esquema conceptual o espacio público político ampliamente compartido). Véase Carl Schmitt, 1999, *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

En este punto debería añadir que no hay una manera única ni axiomática de hacer una “antropología de la política pública”, así como no hay una única manera de hacer el análisis de la política pública. Algunos antropólogos prefieren enfocarse en detalles micro en una política pública en particular y dirigir hacia ella preguntas como: ¿De qué manera combatir la violencia de pandillas o el consumo de grandes cantidades de alcohol por parte de los adolescentes? ¿Por qué fracasan a menudo las políticas de desarrollo dirigidas a combatir la pobreza en Bangladés? ¿O por qué son a menudo poco efectivas las campañas de educación sobre “sexo seguro”? ¿Cómo podemos hacer que las personas sean padres más responsables? Como escribió Ronald Frankenberg (1995), se acude a los antropólogos siempre que un problema se tilda de “cultural”, es decir, la “cultura” de los heroinómanos, la “cultura” de los *joyriders*¹³ o la de los gays altamente promiscuos.

Mi propia perspectiva es que una antropología de la política pública es particularmente útil para abordar algunas de las preguntas políticas de gran escala de nuestros días, como la transformación del Estado moderno, la emergencia de nuevos métodos de gobierno y la articulación de nuevas relaciones de poder. En 1997 Susan Wright y yo editamos un volumen llamado *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. El objetivo del libro era enfocarnos en las políticas como maneras de explorar los sistemas de gobierno mutables; queríamos rastrear el ascenso del neoliberalismo y la manera en que está reformulando la relación entre individuos, Estados y sociedad. Sugerimos que las políticas pueden ser interpretadas en cuanto a sus *efectos* (lo que producen), las *relaciones* que crean y *los sistemas de pensamiento más amplios* en medio de los cuales están inmersas. Elaboramos cinco argumentos principales sobre las políticas, que exponían un esquema de investigación en las ciencias sociales. Éstos eran los argumentos:

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFLEJAN CIERTAS
“RACIONALIDADES DE GOBIERNO”
O “GUBERNAMENTALIDADES”**

Las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos —y algunas veces explícitos— de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros. De tal manera que las políticas algunas veces crean nuevos conjuntos de relaciones entre individuos, grupos o naciones (piensen en la política norteamericana de “Contención” del comunismo, de 1948, que marcó

13 N. del T.: Ladrones de vehículos que sólo lo hacen para dar una vuelta, y pronto los dejan abandonados.

el inicio de la Guerra Fría, o en las políticas económicas de los gobiernos británico y neozelandés durante los años ochenta que convirtieron a esos países en laboratorios del neoliberalismo). Sin embargo, como lo anoté antes, un aspecto clave de las políticas que debería ser de particular interés para los científicos sociales es la manera en que inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y de la subjetividad. Como lo ilustra mucha de la literatura sobre la “gubernamentalidad”, el gobierno moderno se apoya cada vez más en “técnicas del yo”; esto es, en tecnologías y métodos que implantan las normas y las prácticas por medio de las cuales los individuos se gobernarán y administrarán a sí mismos (Rose y Miller, 1992). El arte del gobierno moderno se ha convertido, en efecto, en el arte de gobernar desde la distancia, inculcando los hábitos de la *autogestión* y de la *autorregulación*. Las políticas asociadas con el neoliberalismo (que incluyen la teoría del *New Public Management* y la reforma de las instituciones públicas) proveen ejemplos excelentes de cómo funcionan estas formas de gubernamentalidad.

LAS POLÍTICAS FUNCIONAN DE MANERA SIMILAR AL “MITO” EN SOCIEDADES NO LETRADAS

32

Inspirados en las observaciones de Malinowski (1926) acerca del papel del mito en la sociedad trobriand, sugerimos que las políticas, al igual que los mitos, proveen un “plan de acción”. Como los mitos, las políticas públicas ofrecen narrativas retóricas que sirven para justificar —o condenar— el presente, y algo más usual, para legitimar a quienes están en posiciones de autoridad establecidas. Como los mitos, las políticas a su vez proveen de medios para unificar el pasado y el presente, de tal manera que otorguen coherencia, orden y certeza a las acciones a menudo incoherentes, desorganizadas e inciertas del gobierno. Finalmente, como los mitos, las políticas también proveen una zona de alianza, una manera de unir a la gente en pro de una meta o finalidad común y un mecanismo para definir y mantener las fronteras simbólicas que nos separan a “nosotros” de “ellos” (Shore y Wright, 1997).

LAS POLÍTICAS SON INHERENTEMENTE INSTRUMENTALES

Las políticas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad. En este sentido, están interesadas en la imposición de orden y coherencia en el mundo. Parte de su función política consiste en otorgar legitimidad a las decisiones tomadas por aquellos en posiciones de autoridad. Por eso ellas expresan cierta “voluntad de poder”, como lo reconocen Goodin, Rein y Moran en su *Oxford Handbook of Public Policy*. Sin embargo, describir las políticas como instrumentales no quiere decir que estén de alguna manera vacías de simbolismo o de significado. El dualismo entre lo “instru-

mental” y lo “expresivo”, punto central para algunas escuelas de pensamiento dentro de los Estudios de Políticas Públicas, se encuentra por lo general ausente en Antropología, la cual tiende a ver toda formulación de políticas —sin importar cuán legal-racional sea el intento— como un proceso simbólico y pleno de sentido para los distintos actores involucrados. La pregunta clave para los científicos sociales debería entonces ser: ¿A quién pertenece la voluntad política que estas políticas públicas expresan y cómo han de convertirse en autoritarias y dominantes? Para responder estas preguntas debemos enfocarnos en cuestiones de lenguaje, discurso y poder, y en el contexto cultural en el cual operan los procesos de las políticas.

UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA PROVEE UN MÉTODO DE INVESTIGACIÓN ÚTIL

Si las políticas sirven generalmente como herramientas para ampliar el alcance de los gobiernos dentro de la sociedad civil (Ferguson, 2006), ellas también pueden ser vistas como instrumentos para analizar cómo funciona el gobierno (y la “gubernamentalidad”). Para decirlo de otra manera, las políticas públicas nos proveen de lentes para estudiar y explorar profundamente los mundos de los mismos formuladores de políticas, y no simplemente estudiar a las personas a quienes las políticas están dirigidas. Esto tiene importantes implicaciones metodológicas tanto para los Estudios de Políticas Públicas como para la Antropología. Una de las fortalezas de este último campo es el método ya bastante perfeccionado de observación participante, basada en un trabajo de campo etnográfico de largo aliento, en un lugar específico. Es con base en este trabajo de campo y en el “estar ahí” que somos capaces de observar lo que las personas, *de hecho*, hacen, a diferencia de lo que *dicen que hacen* (que es lo que los cuestionarios, las entrevistas y las reuniones de grupos focales logran). Esta aproximación empírica es ideal para generar conocimiento interno y una “descripción densa” de alta calidad que nos permite meternos “debajo de la piel” de las complejidades socioculturales que deseamos comprender. No obstante, si bien el microenfoque empírico es útil para generar ciertos tipos de conocimiento local, los antropólogos reconocen que tales aproximaciones tienen sus limitaciones, en particular en el contexto de nuestro mundo cada vez más móvil, transnacional y globalizado. Por consiguiente, muchos antropólogos han intentado seguir el llamado de George Marcus (1995) para llevar a cabo una “etnografía multilocal”; es decir, hacer investigación en múltiples lugares. Una perspectiva de política pública provee un marco de trabajo útil (y se podría argüir que superior) para lograr este cometido y para explorar la relación entre actores locales y globales dentro de una comunidad epistémica particular. Igualmente, puede servir para rastrear las conexiones entre actores,

instituciones y lugares situados diferencialmente dentro de determinada comunidad objeto de la política pública.

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SON FENÓMENOS POLÍTICOS,
PERO SU NATURALEZA POLÍTICA ESTÁ A MENUDO OCULTA
DETRÁS DEL LENGUAJE OBJETIVO Y LEGAL-RACIONAL
CON EL CUAL SON PRESENTADAS**

De la misma manera que el poder tiende a enmascarar los mecanismos de su propia operación, este enmascaramiento de la política bajo el pretexto de la eficiencia o la neutralidad es un rasgo central del poder moderno; las políticas a menudo definen sus problemas y sus soluciones de modo que descartan las alternativas. Las políticas funcionan mejor cuando son percibidas como técnicas racionales y como soluciones “naturales” para los problemas que enfrentamos, es decir, cuando logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate *fuera* de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible, por ejemplo, cuando se decretan políticas económicas y fiscales como asuntos científicos o “técnicos”, y, consecuentemente, “deben ser dejados en manos de los expertos” (como lo demuestro en el caso de la Unión Económica y Monetaria [UEM], más adelante). O también, cuando el Presidente de Estados Unidos invoca el “Homeland Security” (Departamento de Seguridad Nacional) y la defensa de la nación para poder tramitar apresuradamente legislación de estado de emergencia del tipo que fuimos testigos con la aprobación del U.S.A Patriot Act de 2001 (Wedel *et al.*, 2005).

Éstas son sólo unas cuantas maneras en que la idea de “formulación de la política pública” puede ser reexaminada desde una perspectiva antropológica. Permítanme ahora pasar a la tercera pregunta que se planteó al inicio, acerca de la importancia antropológica de las políticas.

EL SIGNIFICADO ANTROPOLÓGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Un análisis antropológico de las políticas comienza con la premisa de que su formulación debe ser vista como una particular forma de acción social y simbólica. Las políticas mismas —tal como los planos y los anteproyectos— pueden ser útilmente consideradas como una categoría de un símbolo condensado (Turner, 1967; Ortner, 1973). De este modo, deberíamos reconocer que son ambiguas y polisémicas y que tienen múltiples significados que no pueden ser siempre especificados con precisión científica. Esto no significa dejar a un lado el problema al refugiarse en el argumento de que “las políticas quieren decir distintas cosas para diferentes personas”, sin importar lo válida que sea esa afirmación. Parte del objetivo de la antropología y del análisis interpretativo de las políticas públicas debería consistir en ir más allá de esto y cuestionar los factores

que pueden explicar todos esos sentidos diferentes que pueden tener las políticas para grupos de actores particulares o para partes interesadas. Mi planteamiento, en cambio, es que no es realista esperar que en algún momento existirá un lenguaje compartido o una narrativa que una las diversas perspectivas de los académicos y de los formuladores de políticas. Parte de la justificación para el estudio académico de las políticas es el desplazamiento del nivel de análisis de lo empírico a lo analítico; de reconceptualizar lo que “ellos” (los formuladores de políticas) piensan acerca de los procesos mismos en términos que tengan sentido teórico y analítico para “nosotros” (los analistas y académicos). Si los formuladores de políticas, como sostiene Mirko Noordegraaf (2000), son “creadores de sentido profesionales” que intentan laborar en situaciones de ambigüedad administrativa, entonces los antropólogos sociales podrían ser descritos como profesionales que intentan comprender las maneras en que otras personas crean sentido (incluidos los mundos sociales y simbólicos que esos formuladores de políticas habitan, y las consecuencias sociales y las implicaciones de sus tomas de decisiones).

En vez de aceptar las acusaciones de políticos y de formuladores de políticas acerca de cómo los académicos están “desconectados del mundo real” (un estereotipo engrdeído que incluso muchos académicos de estudios de políticas públicas parecen perpetuar)¹⁴, deberíamos reconocer, en cambio, que los relatos experienciales y las narrativas de los formuladores de políticas son siempre y tan sólo *modelos* de la realidad. Esto es lo que los antropólogos denominan el “modelo folclorista”, la “perspectiva émica”, o el “punto de vista del ‘nativo’”. Como lo observó Malinowski (1926) hace más de ochenta años, a menudo hay una disparidad sistémica entre lo que las personas *piensan* que hacen, lo que *dicen* que hacen y lo que *en verdad* hacen¹⁵. Esto es igual de cierto para las élites que formulan las políticas como para los aldeanos de las islas Trobriand. Las aproximaciones interpretativas¹⁶ reconocen que las realidades sociales descritas por nosotros sólo son interpretación en segundo o tercer grado; es decir, *nuestras* interpretaciones de *sus* interpretaciones. Para hacer eco de Geertz (1983), este tipo de análisis cultural es un poco como mirar por encima del hombro de alguien que está tratando de leer el periódico de otra persona.

14 Véase, por ejemplo, la introducción a la colección de ensayos editada por Peters y Pierre, 2006.

15 Si bien abogo con fuerza por una aproximación empírica y etnográfica, esto no debe ser confundido con empirismo. Aproximaciones en extremo teóricas y basadas en la construcción de modelos incorpóreos a menudo fallan en su intento de informar nuestra comprensión de lo que ocurre “en el terreno”. Sin embargo, debemos asimismo estar en guardia frente a la falacia empiricista que asume que la “verdad” de cualquier situación está de alguna manera escrita en la superficie de lo que observamos (véase Willis, 1997, para una útil elaboración de estos puntos).

16 O al menos las que se ubican en la tradición de Clifford Geertz (1973).

Otro punto que vale la pena reiterar es que las políticas tienen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores (si en verdad un “autor de políticas” puede ser identificado)¹⁷. Una vez creadas, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, tinglado que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas (podemos pensar en los problemas de *insider dealing*¹⁸ y en la corrupción que surgió después de las políticas de privatización y desregulación de los mercados financieros durante los años noventa). Como sugiere Appadurai (1986), las políticas, al igual que los objetos materiales, tienen “vidas sociales” propias. Es por ello importante —al analizar la labor de formulación de políticas— reflexionar sobre las biografías y las dinámicas que rodean su traducción e interpretación.

Corriendo el riesgo de simplificar, hay dos razones clave que explican por qué las políticas públicas se han convertido en un foco tan importante de interés antropológico. La primera es el rol dominante que tienen las políticas a la hora de regular y organizar las sociedades contemporáneas, a la hora de dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido sobre sí mismas. Las políticas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos. Para decirlo de otro modo, uno de los aspectos más importantes de la formulación de las políticas públicas es la forma en que las *políticas construyen nuevas categorías de subjetividad* y nuevos tipos de sujetos políticos, particularmente conceptos modernos del individuo. Las políticas han terminado por afectar todo lo que hacemos de tal manera, que se vuelve virtualmente imposible ignorar su influencia o escapar de ésta. A través de las políticas los individuos son objetivados y les son dadas categorías como “ciudadano”, “adulto legal”, “profesional”, “residente permanente”, “over stayers”¹⁹, “inmigrantes”, “criminales” o “pervertidos”. Desde la cuna hasta la tumba las personas son categorizadas, clasificadas y reguladas por procesos de política pública sobre los cuales tienen poco control o de los cuales son poco conscientes. Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos y grupos específicos; construyen activamente esas identidades. Para ilustrar esto con un ejemplo algo banal, hace poco llegué a Estados Unidos en tránsito hacia Europa y al entrar me entregaron un formulario verde del Departamento de Justicia de Estados Unidos. El llamado “Registro de Entrada y Salida y Exención de Visa para No Inmigrantes” dice “Bienvenido a Estados Unidos”, y luego pide a los viajeros responder “Sí” o “No” a las siguientes preguntas:

17 Véase, por ejemplo, la ilustración de Cruikshank (1999) discutida al final de este artículo.

18 N. del T.: Compra y venta ilegal de acciones con información privilegiada.

19 N. del T.: Titulares de visados caducados.

¿Tiene usted una enfermedad transmisible, un desorden físico o mental, o abusa usted de drogas o es un drogadicto?

¿Ha sido alguna vez arrestado o condenado por un delito o un crimen que suponga bajeza moral o una violación con respecto a una sustancia controlada o droga ilegal? [...] ¿Intenta usted entrar para cometer actividades criminales o inmorales?

¿Ha estado alguna vez involucrado, o lo está ahora mismo, en espionaje o sabotaje; o en actividades terroristas; o en genocidio; o estuvo entre 1933 y 1945 involucrado de cualquier manera en las persecuciones asociadas a la Alemania nazi y a sus aliados?

¿Tiene planes de trabajar en EE. UU.?

Después de responder a todas las preguntas (en mi caso “no” a todas las anteriores) y de dar información para la identificación (incluidos un escaneo de retina y un perfil dactilar), los viajeros deben entonces firmar una cláusula en el formulario declarando que “por la presente renuncio a cualquier derecho de revisión o apelación de cualquier determinación del funcionario de inmigración con respecto a mi admisibilidad”. No firmar lo que el formulario llama “Obligación de Entregar Debidamente esta Información” puede tener serias consecuencias (como arresto o deportación sin ningún derecho de apelación). Lo que es interesante sobre este formulario son las categorías de “Otro” que construye: los enfermos, los contagiosos, los discapacitados mentales y los drogadictos son puestos en el mismo saco que los terroristas, espías, antiguos nazis, migrantes ilegales y otras categorías de individuos inmorales y depravados. Lo que revelan estas taxonomías no es tanto una “indiferencia burocrática” (Herzfeld, 1992), sino los imperativos burocráticos y el activismo del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos; es decir, la lógica clasificatoria de las políticas norteamericanas con respecto al control de las fronteras y a la Seguridad Nacional, y cómo sirve para construir varias categorías del “Otro” no bienvenido, del no deseado (y por definición, del *no estadounidense*), en contraste con el cual es imaginado el ciudadano norteamericano ideal²⁰.

Mi planteamiento aquí es simplemente que las políticas incorporan —y a su vez están incorporadas en— la lógica de los sistemas de clasificación que las crean²¹. Si la función de las políticas es intervenir en lo social y darle forma al mundo, entonces el estudio de las políticas se convierte en un instrumento

20 Es también significativo que el formulario de Exención de Visa ya no incluya la pregunta tradicional acerca de si los viajeros son o fueron alguna vez miembros de un Partido Comunista.

21 Por ejemplo, el US Homeland Security Act de 2002 puede ser interpretado como una respuesta e incorporación de la paranoia posterior al Once de Septiembre, y de la mentalidad de “una nación en peligro”. No obstante, de la misma manera puede ser interpretado como una maniobra calculada por la élite neoconservadora de aprovechar esos miedos, crear un estado de emergencia y conseguir apoyo para las peligrosas e ilegales iniciativas de política exterior del Presidente (Wedel *et al.*, 2005).

útil para comprender los motivos que fundamentan dichas intervenciones y las lógicas culturales que las impulsan. Aun así, las políticas también dan forma y organizan la manera en que nos comportamos como *individuos*, incluso en nuestros espacios más íntimos y privados. Estas políticas que definen nuestras responsabilidades como padres y regulan la manera como nos comportamos con nuestros hijos (por ejemplo, la reciente legislación del gobierno neozelandés en contra de golpear a los hijos²²), que especifican la edad en la cual es legal conducir un auto, votar, aspirar a cargos oficiales o tener relaciones sexuales; el uso de nuestros carros, nuestros hogares y nuestros jardines —incluso qué especies de árboles nos son permitidas plantar o remover de nuestras propiedades—, y la lista continúa.

El surgimiento de las políticas y su penetración en áreas cada vez más difusas de nuestra vida diaria son una de las características que definen nuestra época. Los científicos sociales de las tradiciones weberiana, foucaultiana o marxista probablemente conectarían estas tendencias con la “implacable marcha de la burocracia”, la aparición de la “sociedad del riesgo”, la expansión de la “gubernamentalidad” o la última involución del capitalismo en la emergente economía global del conocimiento. Ninguna de estas caracterizaciones sería incorrecta. Aun así, mientras muchos antropólogos y sociólogos han escrito extensamente sobre el impacto del capitalismo, de la burocracia, del colonialismo y del riesgo en la vida contemporánea, las políticas públicas permanecen curiosamente desatendidas y carentes de teorización en estas disciplinas. Al señalar la aparente ubicuidad de las políticas, sin embargo, deberíamos también ser conscientes de los peligros del etnocentrismo. El incremento de las políticas puede parecer como universal, visto por occidentales, ¿pero es esto en efecto cierto? ¿Acaso todas las sociedades tienen “políticas”? ¿Es éste un rasgo de la vida diaria en, digamos, los pueblos tribales de la Amazonia o los pueblos indígenas en las montañas de Papúa-Nueva Guinea? La respuesta parecería ser “no”: las políticas no son instituciones sociales características de estas sociedades. Sin embargo, sería erróneo concluir que sólo porque los aldeanos de Papúa no usan la palabra “políticas” o su equivalente traducido, ellos carecen de reglas coherentes, planes y estrategias para confrontar sus problemas sociales. Pero traducir lo que ellos hacen en términos de “políticas” es inapropiado, en cuanto sus reglas y convenciones son de un orden social y semántico muy distinto. De nuevo, parece apropiado explorar los paralelos entre la formulación de la política y el “mito” y los roles que éstos desempeñan como directrices tanto de acciones como de fuentes de legitimación. Elucidar este tipo de preguntas

22El bastante controversial Proyecto de Enmienda de la Ley Criminal (Sustitución de la Sección 59) —su nombre completo— fue aprobado por el Parlamento neozelandés en mayo de 2007.

interculturales y comparativas nos puede tal vez ayudar a comprender mejor el espacio social y semántico que las políticas ocupan en nuestra sociedad.

Debemos dar un paso atrás, por lo tanto, para poder obtener cierta distancia crítica con respecto a la traducibilidad de nuestro concepto de “políticas” y lo que esto quiere decir para nosotros y para otros. La categoría “políticas” parece ser un producto de la sociedad industrial de Occidente (tal vez uno de los rasgos que definen la misma modernidad, en cuanto éstas incorporan todos los principios de lógica cartesiana e instrumentalismo legal-racional que han sido equiparados con el gobierno moderno). Se apela a las políticas cuando las reglas deben hacerse visibles o explícitas, cuando las relaciones deben ser formalizadas, o cuando las decisiones requieren del sello de una autoridad legítima. Por ello, el estudio de la política pública nos lleva directamente a los asuntos en el corazón mismo de las ciencias sociales contemporáneas, incluidos la relación entre el individuo y la sociedad; preguntas sobre legitimidad, gobierno y poder; reglas, normas e instituciones sociales; lenguaje, discurso y simbolismo; interpretación y sentido; las conexiones entre lo local y lo global, y los debates sobre “agencia” *versus* “estructura”.

Ahora que he presentado algunos de los parámetros generales para conceptualizar las políticas como un fenómeno distintivamente sociocultural (y antropológico), permítanme ilustrar estos argumentos abstractos por medio de dos estudios de caso etnográficos.

CASO 1: EL EURO Y LA ABOLICIÓN DE LAS MONEDAS NACIONALES

Un buen ejemplo de la manera como la naturaleza política de las políticas es a menudo encubierta, y que observé con detalle mientras hacía trabajo de campo antropológico en medio de funcionarios de la Unión Europea (UE) en Bruselas, fue la política de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que incluía la creación de una moneda única europea (el euro) y la abolición de las monedas nacionales a partir de enero de 1999. Para resumirlo concretamente²³, éste fue un ejemplo de una política cuyo éxito dependía de lograr el consenso de la gente. Como lo declaró la Comisión Europea (1996: 21) cuando develó su estrategia, “el éxito del cambio a una sola moneda dependerá de una única condición: el euro debe ganar la completa aceptación del público”. A medida que entrevistaba y observaba a los funcionarios encargados de concebir la estrategia para ganarse la aprobación del escéptico público europeo, se volvió evidente que “ganar la completa aceptación del público” o conseguir el compromiso de los ciudada-

23 Para un análisis más detallado, véase Shore, 2000, capítulo 4.

nos europeos no era una prioridad. Lo que necesitaban era el “consentimiento pasivo” de la gente, el “consenso permisivo”, como lo llamaron muchos políticos y analistas de la UE. Abolir las monedas nacionales de Europa era una decisión de proporciones monumentales. Era también en extremo controversial, aunque el asunto, para aquel entonces, no se había politizado fuertemente. No había oposición más fuerte contra el cambio que en Alemania, donde las encuestas mostraban consistentemente que dos tercios de la población se oponía a una moneda única. La razón de ello era que el marco alemán era reconocido como el símbolo más perdurable del éxito y de la identidad alemana de la posguerra (un símbolo de nacionalismo alemán que no resonaba con la vergüenza). ¿Entonces cómo se lograrían los propósitos de la política de la UE? Esta pregunta se convirtió en el centro de mi trabajo de campo en 1995-1996, cuando empecé a entrevistar a muchos de los funcionarios y profesionales de relaciones públicas encargados de trazar una “campaña informativa” para convencer a la gente de los méritos de la UEM. Esta campaña consistió en una estrategia bastante ingeniosa, que utilizó muchas técnicas de marketing y de relaciones públicas para promover lo que se veía como las numerosas virtudes y beneficios de una sola moneda. Los expertos de marketing de la UE, se me informó, habían concebido treinta y nueve mensajes de campaña distintos, cada uno diseñado para las inquietudes específicas del público en los diferentes Estados miembros. El uso de propaganda estaba estrictamente prohibido, insistían, pues ésta era una campaña en absoluto partidista y financiada públicamente que sólo haría llegar información objetiva, neutral y factual. Lo que era impresionante de los mensajes de la campaña, sin embargo, era que nadie mencionaba ninguna de las implicaciones potencialmente negativas o peligrosas de la UEM. Cuando se insinuaban problemas o inquietudes políticas asociadas con la abolición de las monedas nacionales, sólo era para desestimarlos como miedos irracionales y sin ningún fundamento (Shore, 2000).

¿Cómo logró tener éxito la política? No fue por medio de la consolidación de un apoyo popular sino de una *evasión* total del debate público y del rechazo de cualquier posibilidad de disenso. La UEM fue presentada no como un asunto político o constitucional que requería un mandato democrático, sino como un asunto técnico y económico que requería la guía de expertos (economistas, banqueros centrales, especialistas fiscales, analistas de divisas y ministros de gobierno). Durante una entrevista con el jefe de la Comisión Estadística Europea (Eurostat) salió a relucir la cuestión de la participación pública. El funcionario, un alemán que había pasado gran parte de su carrera trabajando para la Comisión, arguyó que el debate público no era necesario porque, en sus palabras, las personas de Europa “ya se habían inscrito como miembros de una moneda única cuando sus gobiernos la acordaron en el Tratado de Maastricht de

1992". El debate de la Moneda Única era, por lo tanto, para "educar al público", y ningún debate iba a ser capaz de cambiar nada. Sugerí que en su mayoría los europeos no estaban al tanto de esto y le pregunté cómo respondería la Comisión a los alegatos de la gente de que ellos no habían sido consultados en este asunto constitucional clave. Su respuesta fue un encogimiento de hombros, y dijo que "los perros pueden ladrar, pero la caravana sigue su camino".

CASO 2: LA GOBERNANZA DE LA POBREZA EN ESTADOS UNIDOS

Mi segundo ejemplo lo tomo del libro *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects* de Barbara Cruikshank. En su estudio de lo que podría llamarse "gobierno pos-Estado de bienestar" en Estados Unidos, Cruikshank ilustra cómo las maneras más efectivas de dominación a menudo son aquellas que pasan desapercibidas; en las que el poder permanece oculto y no presenta ningún blanco visible al cual oponerse o resistir (una lección que podríamos extraer también del ejemplo anterior). Su argumento es que los "modos democráticos de gobierno y las formas científicas de conocimiento (re)producen ciudadanos que son capaces de gobernarse a sí mismos, de actuar para su propio interés" (1999: 3). Lo que es útil de su análisis para nosotros es que nos permite ver cómo la antropología es capaz de dar respuestas al arte de gobierno y al auge de nuevas formas de gubernamentalidad (Burchell *et al.*, 1991; Shore y Wright, 1997). Cruikshank observa que en Estados Unidos, "participación" y "autogobierno" son a menudo vistos como soluciones de algo que se dice que falta en la población. Esta idea es consistente con la meta de los inicios del movimiento filantrópico norteamericano de "ayudar a las personas para que se ayuden a sí mismas". Como lo sintetiza Cruikshank, "ésta es una manera de gobernar que no se apoya en instituciones, en la violencia organizada o en el poder del Estado sino en asegurar la conformidad voluntaria de los ciudadanos" (4). Para lograrlo se movilizan varias "tecnologías de ciudadanía" que buscan la autonomía, los intereses y las voluntades de los ciudadanos. Estas tecnologías son simultáneamente "voluntarias y coercitivas [...] las acciones de los ciudadanos son reguladas, pero sólo después de que sea instaurada la capacidad de actuar como cierto tipo de ciudadanos con ciertos objetivos". Los ciudadanos democráticos son, por lo tanto, "efectos y a la vez instrumentos del gobierno liberal" (4).

Para ilustrar su argumento Cruikshank nos ofrece una vívida viñeta etnográfica: alrededor de 1989 ella empieza a darse cuenta de que gran parte de las canecas de basura en un barrio de Minneapolis tienen candados nuevos. Una consecuencia clave de esto es que los recicladores y los sin techo que

dependían del *dumpster diving*²⁴ eran de repente mucho menos libres para vivir por su cuenta. En resumen, quienes luchaban por vivir fuera del alcance de la “industria de la pobreza” tendrían ahora que robar o someterse a la caridad de los servicios sociales. Poner candados en los contenedores significó la clausura de todo un medio de subsistencia.

Como activista de derechos civiles, Cruikshank se empeñó entonces en averiguar qué autoridad, qué intereses, qué funcionarios o qué razones estaban detrás de la política de los candados en los contenedores, con el fin de protestar y echar atrás la decisión. Les preguntó a los cajeros en la tienda del barrio por qué habían puesto candado a los contenedores y ellos le dijeron que la tienda sería legalmente responsable si alguien se hería haciendo *dumpster diving*. Acto seguido le preguntó a un activista de la comunidad, que le explicó que los residentes se habían quejado por los borrachos ruidosos que se congregaban en torno a los contenedores; era un asunto de la seguridad de los niños. Luego descubrió que estudiantes universitarios de Minneapolis habían hecho mapas de los contenedores locales con lista de horarios que marcaban cuándo había un botín fresco que asaltar. En respuesta a esta moda, muchas tiendas de *bagels* y pizzerías habían dejado de tirar la basura por la noche. Los tenderos locales, al contrario, le explicaron que la gente estaba tirando sus trastos viejos (como lavadoras y muebles); por lo tanto, poner candado en los contenedores era una buena medida para ahorrar dinero. Igualmente, las personas involucradas en programas de caridad y en salud pública le dijeron que los candados eran una buena idea porque esto en verdad era una cuestión de salud pública y no una cuestión de restricción de la libertad individual.

Confundida por tal diversidad de explicaciones y todavía sin estar cerca de una explicación, Cruikshank se dirigió a la compañía dueña de los contenedores y que se encargaba de vaciarlos, para preguntar quién había establecido la política de los candados, o bien si había alguna ley que ellos estaban cumpliendo, a lo cual nadie supo darle una respuesta. También llamó a las aseguradoras y a la administración de la ciudad, pero tampoco pudo dar con alguien que le diera una respuesta satisfactoria. Sin importar sus esfuerzos, Cruikshank no pudo rastrear el origen de esa política y fue incapaz de establecer de dónde venía o quiénes eran sus autores. Finalmente, les preguntó a algunas de las personas sin hogar en Minneapolis, quienes le dijeron que la política de poner candados en los contenedores de la ciudad fue la manera para que “ellos”, o en otras palabras el “sistema”, los sacaran de la calle para ponerlos bajo el control de las instituciones.

24 N. del T.: Hurgar en busca de comida en los grandes contenedores de basura junto a supermercados y centros comerciales.

Cruikshank da un paso atrás en los detalles de la historia y saca ciertas conclusiones bastante interesantes que son relevantes para nuestra discusión. Una de ellas es que en vez de preocuparnos por la autoría y analizar las actividades y las actitudes de los formuladores de políticas, lo que es importante de éstas son sus *efectos*. Pero en este caso, la ausencia (o invisibilidad) de un autor de la política tiene grandes implicaciones para la democracia. Si uno no puede señalar una causa real, un individuo o una institución que sea responsable de la reforma política, ¿qué posibilidad hay de resistir? Como ella nos dice, “la labor de la teoría democrática, cuando se enfrenta con un poder sin rostro, puede ser entendida como el esfuerzo de darle al poder un rostro o un nombre, de hacerlo visible y responsable” (15).

Lo que también ilustra este caso es la ambigüedad y el desorden de los procesos de las políticas, en particular cuando no hay ningún “autor” obvio de tales políticas. Esto nos reta a pensar acerca de dónde comienzan y dónde terminan las políticas y qué ocurre en situaciones en las que uno no es capaz de identificar un agente autoritario detrás de la iniciativa. Aunque el ejemplo de Cruikshank pueda parecer kafkiano, aun así ilustra los problemas muy reales con que nos enfrentamos al intentar localizar e identificar “los actores directos del diseño y ejecución de la política” en una era de liberalismo avanzado en la cual un gran número de las funciones del Estado han sido privatizadas, descentralizadas, internacionalizadas, subcontratadas, en lo que a menudo es llamado regímenes regulatorios o sistemas de gobierno de múltiples niveles (Rhodes, 1997).

¿QUÉ SUGERENCIAS LES PUEDEN DAR LOS ANTROPÓLOGOS A LOS CIENTÍFICOS SOCIALES QUE ESTUDIAN LA “POLÍTICA PÚBLICA”?

Si la prescripción o el consejo dado a los formuladores de políticas no están basados en fundamentos como la comprensión, los inducirá al error o bien caerán en oídos sordos. A su vez, la comprensión depende no sólo de ver la formulación de políticas como una extraña forma de teatro —con el analista en primera fila— sino de tratar de percibir las intenciones de los autores del drama, las técnicas de los actores, y cómo funcionan los mecanismos del escenario. La empatía, en el sentido de percibir lo que impulsa a los actores de las políticas y de entrar en los mundos que asumen, es algo crucial (Klein y Marmor, 2006: 893).

Esta cita viene del capítulo final del *Oxford Handbook of Public Policy* de Goodin, Rein y Moran, el cual colma las expectativas a la hora de cartografiar los contornos de lo que debe ser una aproximación antropológica e interpretativa al análisis de las políticas públicas. Según este argumento, las políticas son un tipo de *performance*, de dramas sociales, cuyos análisis requieren de simpatía y sensibilidad hacia los mundos de sentido de otras personas.

Este tipo de acercamiento, con su énfasis en técnicas literarias y teatrales, recuerda el trabajo de Clifford Geertz (1973, 1983)²⁵. Sin embargo, la antropología (y la política pública) es mucho más que eso. Si bien un enfoque en los significados culturales desde hace mucho ha sido una prioridad para los antropólogos y es indudablemente importante para los análisis de políticas, debemos ir más allá de este acercamiento a los significados si nuestra meta es explicar fenómenos particulares (como lo ilustra el ejemplo de los candados en los contenedores). Para poder analizar lo que las políticas *significan* debemos considerar los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas y el rol social que cumplen.

El propósito de este artículo fue reflexionar sobre cómo puede contribuir la antropología en la investigación de las ciencias sociales en lo que respecta a la política pública. Como espero haber mostrado, la aproximación antropológica provee herramientas metodológicas y teóricas útiles para explorar lo que *significan* las políticas (tanto desde una perspectiva interior como exterior), y las implicaciones culturales de estas comprensiones. La antropología, al igual que el análisis interpretativo de las políticas, también nos da una visión holística; una visión que nos permite ver los aspectos performativos de la formulación de las políticas. Sin embargo, si bien la prescripción (o el “consejo a los formuladores de políticas”) continúa siendo la preocupación fundamental para muchos analistas de la política pública (un legado tal vez de la necesidad de convencer a los formuladores de política de la relevancia de la “ciencia política”), la antropología está menos preocupada por el peso de tener que complacer o justificar su relevancia a los formuladores de políticas o a los “científicos” de la política pública²⁶. Creo que esto les permite a los científicos sociales tratar asuntos más amplios y ser críticos y analíticos —en la mejor tradición de Max Weber, Clifford Geertz y Michel Foucault— sin tener que ser prescriptivos. En vez de ser un fin en sí mismo, el estudio de las políticas proporciona una oportunidad para reflexionar en transformaciones más generales de la sociedad, en los patrones socioeconómicos cambiantes y en las nuevas y emergentes racionalidades de gobierno. En resumen, la antropología nos permite dar un paso atrás y mirar la *idea de la política pública* como un principio (e ideología) metaorganizacional, y las diferentes funciones que desempeña en las sociedades contemporáneas.

25 Aunque Geertz rechaza la idea de que la comprensión antropológica requiere de empatía (1973: 11).

26 Esto no se debe a que la antropología no tenga relevancia alguna para el diseño de políticas, o a que los antropólogos sean observadores objetivos con poco interés en cambiar los mundos que estudian (véase, por ejemplo, Ahmed y Shore, 1995). Creo que se debe, más que a la historia y a la economía política de la disciplina, al hecho de que la mayoría de los antropólogos trabajan en educación, y a la hipersensibilidad disciplinaria hacia el uso instrumental (y a menudo no ético) del conocimiento antropológico con fines gubernamentales y militares.

La antropología también proporciona un antídoto útil contra algunos de los acercamientos más tradicionales, normativos y racionalistas que ven las políticas como modelos lineales y pulcros de toma y ejecución de decisiones. Los dos estudios de caso arriba mencionados realzan diferentes aspectos del análisis de políticas que son importantes para esta discusión. El estudio de Cruikshank muestra cuán desordenada, compleja y no lineal puede ser la política pública. También desacredita la suposición racionalista de que las políticas necesariamente tienen un autor o arquitecto coherente. Lo que muestra su estudio es que muchas veces la mejor manera de analizar las políticas es en cuanto a los *efectos* y no tanto respecto a los orígenes o causas, y que las políticas tienen agencia, independientemente de la voluntad de sus creadores. Como ha observado James Ferguson en el contexto de las políticas de desarrollo, los resultados de intervenciones sociales planeadas o no planeadas “pueden convertirse en poderosas constelaciones de control que nunca se tuvo la intención de crear o que en algunos casos ni siquiera fueron reconocidas, pero que son más efectivas por ‘no tener un autor específico’” (2006: 400-401). Esto también resuena con la observación de Edward Page acerca de cómo algunas políticas terminan siendo establecidas sin ser premeditadas: una categoría de políticas que surge de la “no decisión” y de la indecisión (2006: 220).

El otro caso nos muestra cómo el estudio de las políticas puede elucidar la manera en que funcionan el poder y sus disfraces. Las políticas europeas de la Unión Monetaria y Económica (UME) y la forma como fue introducida una moneda única (sin ningún tipo de consulta con el público) revelan dimensiones importantes del arte de gobierno moderno, de las técnicas de persuasión que despliega y del nuevo sistema de gobernanza posnacional (y, podríamos decir, posdemocrático) al cual estas políticas están dando lugar. La política pública —tal como el poder— parece funcionar de manera más efectiva cuando sus mecanismos de operación son invisibles; cuando parece tan “natural” que pasa desapercibida y sin cuestionar, o cuando se proyecta en el inexpugnable lenguaje neutral de la “ciencia”.

CONCLUSIÓN

Aunque yo no recomendaría proponer conclusiones prematuras o generalizaciones excesivas basadas en ejemplos limitados, pienso que un acercamiento antropológico a la política pública podría también ser útil para alertarnos del hecho de que las políticas son siempre *instrumentales*, incluso si no son necesariamente racionales. Es decir, las políticas contienen una “voluntad de poder”; no sólo son un ejercicio de persuasión y legitimación (Majone, 1989), sino que también objetivan a quienes se dirigen y los someten a la anónima mirada de los expertos. Una de las mayores consecuencias de esta visibili-

dad es que las políticas crean nuevas categorías de personas y nuevas formas de subjetividad. En el caso de la moneda única, como he argumentado antes (Shore, 2000), el objetivo de las políticas era político y no económico: expandir el proceso de integración y establecer los fundamentos de una identidad y una ciudadanía europeas más coherentes, con la esperanza de que esto pueda ayudar a solucionar el llamado “déficit democrático” de la Unión Europea y levantar su abatida legitimidad.

¿Entonces, cómo se debe relatar correctamente el trabajo de formulación de políticas? La respuesta es que no hay una única manera de describir o analizar la política pública. Al igual que nuestras preferencias en cuanto a los métodos, como científicos sociales, dependen de las preguntas que deseamos responder, de igual manera nuestras narrativas de cómo funciona la política pública deben ser adaptadas a los aspectos particulares de la misma que deseamos poner de relieve o analizar. Debemos reconocer que la entidad que llamamos “política pública” muy pocas veces es objeto de estudio fijo, constante y no problemático. Comprender lo que *son* las políticas en toda su complejidad y ambigüedad, a quiénes sirven, y cómo se relacionan con otros aspectos del sistema social, son tal vez los primeros pasos a dar hacia una aproximación crítica de las ciencias sociales sobre el análisis de las política pública. ✱

REFERENCIAS**Ahmed, Akbar y Cris Shore (eds.)**

1995. *The Future of Anthropology: Its Relevance to the Contemporary World*. London, The Athlone Press.

Appadurai, Arjun (ed.)

1986. *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.

Brunner, Ronal

1982. "The Policy Sciences as Science", *Policy Sciences*, No. 15, pp. 115-135.

Burchell, Graham, Colin Gordon y Peter Miller (eds.)

1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.

Clifford, James y George Marcus (eds.)

1986. *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. Berkeley, University of California Press.

Cruikshank, Barbara

1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca, Cornell University Press.

DeLeon, Peter y Christine Martell

2006. "The Policy Sciences: Past, Present, and Future", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, pp. 31-47.

Douglas, Mary

1966. *Purity and Danger, an Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. New York, Praeger.

European Commission

1996. *Economic and Monetary Union*. Brussels, OOPCE.

Ferguson, James

2006. "The Anti-Politics Machine", en Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State. A Reader*. Oxford, Blackwell, pp. 270-286.

Fischer, Frank

2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press.

Frankenberg, Ronald

1995. "Learning from AIDS: The Future of Anthropology", en Akbar Ahmed y Cris Shore (eds.), *The Future of Anthropology*. London, Athlone, pp. 110-132.

Geertz, Clifford

1973. *The Interpretation of Cultures*. New York, Basic Books.

1983. *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York, Basic Books.

Geva-May, Iris (ed.)

2005. *Thinking Like a Policy Analyst*. New York, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Goodin, Robert E., Martin Rein y Michael Moran

2006. "The Public and its Policies", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-35.

Gottweis, Herbert

2006. "Argumentative Policy Analysis", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, pp. 461-479.

Hendry, Joe

1999. *Other People's Worlds. An Introduction to Cultural and Social Anthropology*. New York, New York University Press.

Herzfeld, Michael

1992. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Oxford, Berg.

2001. *Anthropology: Theoretical Practice in Culture and Society*. Oxford, Blackwell.

Jones, Bryan, Graeme Boushey y Samual Workman

2006. "Behavioural Rationality and the Policy Process: Toward a New Model of Organizational Information Processing", en Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, pp. 49-74.

Klein, Rudolf y Theodor Marmor

2006. "Reflections on Policy Analysis: Putting it Together Again", en Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 892-909.

Lipsky, Michael

1979. *Street-Level Bureaucracy*. New York, Russell Sage.

Majone, Giandomenico

1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, Yale University Press.

Malinowski, Bronislaw

1926. *Myth in Primitive Psychology*. London, Kegan Paul.

Marcus, George

1995. "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-sited Ethnography", *Annual Review of Anthropology*, No. 24, pp. 95-117.

Noordegraaf, Mirko

2000. "Professional Sense-makers: Managerial Competencies Amidst Ambiguity", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13 No. 4, pp. 219-332.

Ortner, Sherry

1973. "On Key Symbols", *American Anthropologist*, Vol. 75 No. 5, pp. 1338-1346.

1984. "Theory in Anthropology since the Sixties", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 26 No. 1, pp. 126-166.

Page, Edward

2006. "The Origins of Policy", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 207-227.

Partridge, Eric

1958. *Origins. A Short Etymological Dictionary of Modern English*, London, Routledge y Kegan Paul.

Peters, Guy, y Jon Pierre

2006. "Introduction", en Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage.

Pick, John

1988. *The Arts in a State*. Bristol, Bristol Classical Press.

Rhodes, Rod A. W.

1997. *Understanding Governance*. Buckingham, Open University Press.

Rose, Nikolas y Peter Miller

1992. "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, Vol. 43 No. 2, pp. 173-205.

Shore, Cris

1990. *Italian Communism: An Anthropological Perspective*. London, Pluto.

2000. *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London, Routledge.

2007. "European Integration in Anthropological Perspective: Studying the 'Culture' of the EU Civil Service", en Rod A. W. Rhodes, Paul 't Hart y Mirko Noordegraaf (eds.). *Observing Government Elites*. London, Palgrave MacMillan.

Shore, Cris y Susan Wright (eds.)

1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London, New York, Routledge.

Steinmetz, George (ed.)

1999. *State/Culture. State-Formation After the Cultural Turn*. Ithaca and London, Cornell University Press.

Torgerson, Douglas

1985. "Contextual Orientation in Policy Analysis", *Policy Sciences*, No. 18, pp. 241-261.

Turner, Victor

1967. *The Forest of Symbols: Aspects of Ndembu Ritual*. London, Cornell University Press.

Wedel, Janine, Cris Shore, Gregory Feldman y Stacy Lathrop

2005. "Towards an Anthropology of Public Policy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, No. 600, pp. 30-51.

Williams, Raymond

1975. *Keywords*. Glasgow, Fontana.

Willis, Paul

1997. "TIES: Theoretically Informed Ethnographic Study", en Stephen Nugent y Cris Shore (eds.), *Anthropology and Cultural Studies*. London, Pluto, pp. 182-92.

Yanow, Dvora

1993. "The Communication of Policy Meanings: Implementation as Interpretation and Text", *Policy Sciences*, No. 26, pp. 41-61.

2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, London, Sage.

Yanow, Dvora y Peregrine Schwartz-Shea (eds.)

2006. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York, M. E. Sharpe.