R E A Revista de la Escuela de Antropología

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

Entre la etnografía y la macroplanificación: hacia un enfoque multiescalar para el abordaje de las políticas públicas

Samanta Guiñazu
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Río Negro
Argentina
sguinazu@unrn.edu.ar
https://orcid.org/0009-0004-7933-7315

RESUMEN

Este artículo presenta el Enfoque Multiescalar de Políticas Públicas (EMPP), una herramienta teórico-metodológica que articula la etnografía con la macroplanificación estatal para intervenir en el diseño, gestión y evaluación de políticas desde una mirada situada y crítica. Basado en experiencias profesionales en el campo académico y de gestión, problematiza la desconexión/distancia entre el saber antropológico y temporalidades y lenguajes de la gestión pública. A través del EMPP, se busca superar dicotomías disciplinares y construir un marco de análisis e intervención sensible a la complejidad social, incorporando la(s) participación(es) como dimensión transversal. Se discuten también límites y tensiones del enfoque.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, Enfoque Multiescalar, Participación(es)

DOSSIER / Artículo

R
E A

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

Between Ethnography and Macro-Planning: Towards a Multiscalar Approach to Public Policy

ABSTRACT
This article presents the Multiscalar Public Policy Approach (MPPA), a theoretical-methodological tool that articulates ethnography with state macro-planning to engage in the design, management, and evaluation of public policies from a situated and critical perspective. Based on professional experience in both the academic and governmental fields in Argentina, it problematizes the disconnection between anthropological knowledge and the temporalities and languages of public management. Through the MPPA, the aim is to overcome disciplinary dichotomies and to build an analytical and intervention framework that is sensitive to social complexity, incorporating participation as a cross-cutting dimension. The article also discusses the limits and tensions of the approach.

KEYWORDS
Public policies, Multiscalar Approach, Participation(s)

Entre a Etnografia e o Macroplanejamento: Por uma Abordagem Multiescalar das Políticas Públicas

RESUMO
Este artigo apresenta a Abordagem Multiescalar de Políticas Públicas (AMPP), uma ferramenta teórico-metodológica que articula a etnografia com o macroplanejamento estatal para intervir no desenho, na gestão e na avaliação de políticas públicas a partir de uma perspectiva situada e crítica. Com base em experiências profissionais nos campos acadêmico e estatal na Argentina, problematiza a desconexão entre o saber antropológico e as temporalidades e linguagens da gestão pública. Por meio da AMPP, busca-se superar dicotomias disciplinares e construir um marco de análise e intervenção sensível à complexidade social, incorporando a(s) participação(ões) como dimensão transversal. O artigo também discute os limites e tensões da abordagem.

PALAVRAS-CHAVE
Políticas públicas, Enfoque Multiescalar, Participação(ões)

FECHA DE RECIBIDO 20/02/2025
FECHA DE ACEPTADO 24/04/2025

COMO CITAR ESTE ARTICULO
Guiñazu, S. (2025) Entre la etnografía y la macroplanificación: hacia un enfoque multiescalar para el abordaje de las políticas públicas. Revista de la Escuela de Antropología, XXXVII, pp. 1-32. DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

Introducción

En este artículo presento un abordaje metodológico complementario que denomino "Enfoque Multiescalar de Políticas Públicas", construido desde la articulación entre la Etnografía y la Macroplanificación de políticas públicas. Esta articulación permite ampliar las herramientas disponibles y complejizar los alcances de ambos para el diseño, gestión, evaluación y análisis de políticas públicas. El desarrollo inicial de este enfoque se remonta al período 2013-2015, consolidándose en 2017 tras la creación del Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII). Este espacio surgió a partir de reflexiones en torno a diálogos y prácticas interdisciplinarias que visibilizaron desafíos y tensiones en el cruce entre la práctica antropológica y la gestión pública, vinculadas al lenguaje empleado, a las temporalidades de ambos ámbitos y a la necesidad de ampliación del impacto del conocimiento producido. Así, este artículo se origina en una trayectoria profesional que se ha desenvuelto simultáneamente en espacios académicos y ámbitos estatales, donde el ejercicio de la antropología ha sido interpelado por demandas institucionales que no siempre encuentran eco en las formas tradicionales de producción disciplinar.

A partir del análisis de esas experiencias profesionales y del registro etnográfico de conversaciones y situaciones cotidianas ocurridas en el marco de mi propio ejercicio profesional y como tutora de antropólogos/as "pasantes" en una dependencia municipal, planteo una preocupación central: la desconexión y distancia entre el saber antropológico —sus tiempos, formas y objetivos— y las necesidades operativas de quienes gestionan y ejecutan políticas públicas. Esta lejanía, que trasciende lo meramente "técnico", interroga los modos, propósitos y lugares desde los cuales los/as antropólogos/as intervenimos en estos espacios, así como las posibilidades de articular perspectivas académicas con procesos de decisión e implementación en tiempo "real".

Inspirada en aportes de la antropología del estado y de estudios interdisciplinarios sobre políticas públicas, esta reflexión propone ampliar el enfoque etnográfico incorporando herramientas analíti-

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

cas que permitan diseñar formas de intervención que trasciendan un análisis retrospectivo, y se inscriban en el devenir mismo de las políticas públicas. En este recorrido, se plantea la necesidad de repensar los marcos de acción profesional desde una posición que supere las dicotomías disciplinares y posibilite la construcción de un lenguaje común entre la antropología y los saberes de gestión, sin renunciar a la complejidad ni a la mirada crítica que caracteriza a la disciplina.

Para cumplir con este propósito, el presente escrito se organiza en tres apartados. El primero de ellos recupera escenas y momentos de mi propia trayectoria profesional a fin de reponer demandas, interpelaciones y complejidades del ejercicio profesional antropológico en, desde y para ámbitos de gestión de políticas públicas. El segundo recupera lineamientos generales del enfoque etnográfico y del enfoque de macroplanificación de políticas públicas, para presentar una articulación posible y complementaria. El tercero, recupera la idea-práctica de participación(es) como herramienta metodológica capaz de tender puentes (desde su capacidad productiva y no desde supuestos atributos fijos) entre enfoques, lenguajes y temporalidades, y mostrar aperturas posibles a la complementariedad. Finalmente, expongo desafíos y tensiones del enfoque propuesto.

Puntos de partida: Percibir necesidades, interpretar demandas

La disciplina antropológica se ha ocupado, desde hace tiempo, del análisis del estado y de las políticas públicas que atienden a temáticas diversas. En estas producciones los énfasis han variado entre las formas concretas en las que el estado se va produciendo y reproduciendo (Bourdieu 1993), en las representaciones socialmente situadas del estado (Balbi, 2010), en la recuperación de perspectivas nativas de estado que operan en y desde sujetos que ocupan roles diversos en su estructura (Kowerbein 2012), en el campo de las prácticas de poder que tienen lugar en cada contexto político y social (Schavelzon 2010) y en la indagación por y desde las prácticas de gobierno, lo cual ha permitido correr el foco

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

desde quién gobierna a cómo se efectúa ese gobierno (Corrigan y Sayer 2007). En una misma línea otras investigaciones se han abocado a la desnaturalización de aquello que se define como políticas públicas, políticas sociales e iniciativas estatales, a la complejización de sus procesos (Shore y Wright, 1997; Shore, 2010; Renoldi 2016; Guiñazú 2019) y al borramiento de fronteras entre estado y sociedad (Cortes y Kessler 2013; Franzé Mundano 2013; Guiñazú 2019). Estos aportes han acompañado y dado marco a mi propia trayectoria de ejercicio profesional como antropóloga, tanto en ámbitos de gestión de políticas públicas, como en el ámbito académico.[1]

En esta trayectoria diversa de ejercicio profesional fui registrando situaciones e interpelaciones de parte de quienes eran mis interlocutores (jefes directos, compañeros/as de trabajo, colegas, etc.) que comenzaron a manifestar descontentos, demandas y necesidades en torno a aquello que la antropología (con sus herramientas, prácticas y conocimientos disciplinares) podía hacer y aportar en ámbitos de gestión de políticas públicas. En este sentido, en diferentes instancias de trabajo tenían lugar comentarios que dejaban entrever (aunque a veces expresados a modo de "chiste") cierta incomodidad, incumplimiento de expectativas o percepciones negativas sobre la (im)posibilidad de articulación entre lo "analizado" y la práctica diaria. Por ejemplo, en el marco de una reunión interdisciplinaria que tuvo lugar en el municipio de Bariloche comentaban: "Uy! Llegaron los antropólogos, nos vienen a observar y analizar" (Registro de campo reunión operativa municipal, noviembre 2013), comentario que implicaba dejar la conversación informal que estaba teniendo lugar para ponerse "serios". A su vez, en relación a escritos realizados por antropólogos/as[2] de la misma área mencionaban:

1 Esta trayectoria implicó mi paso como Coordinadora del Área Social del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI) ordenado por la Ley Nacional 26.160 (y sus prórrogas) en la provincia de Río Negro, por el Municipio de San Carlos de Bariloche (desde el rol de técnica del Departamento de Recursos y Proyectos, abocada al trabajo en el Eje de Fortalecimiento de Organizaciones para la Participación Ciudadana y como técnica en el Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social), como becaria y como actual investigadora del CONICET

2 Estudiantes avanzados en calidad de "pasantes", de quienes era "tutora".

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

> esto no es lo que esperamos de un proyecto, esto no es lo que tenemos nosotros por objetivos. Esto lo entienden solo ustedes [los antropólogos] (Registro de campo conversaciones personales con jefa de área municipal, octubre 2013)

Además, en relación a escritos académicos publicados (ponencias y artículos), producto del trabajo realizado en el municipio una trabajadora municipal mencionaba:

> me encanta lo que leo, pero no sé, no me imagino cómo eso que leo se puede traducir a lo que hago y lo que hacemos todos los días acá. Me pasa siempre, siento que se queda re lejos. (Registro de campo, conversaciones personales, agosto 2015)

Las piezas anteriores exponen cierta idea de desconexión y/o distancia entre lo esperado o necesitado por la institución interlocutora y escritos realizados por antropólogos/as. De modo similar, el fragmento que sigue deja entrever la necesidad de aportar herramientas concretas para la intervención en el accionar cotidiano:

> Ver esto [en relación a un diagnóstico realizado en un informe técnico por una antropóloga] es re útil, pero esto, en el mientras tanto, no tenemos tiempo de pensarlo. Nos lleva puestos el emergente, la agenda cotidiana. Tiene que ser parte de nuestro accionar. Esto tiene que estar contemplado en nuestros procedimientos. Que nos baje ya de esta manera (Registro de campo, Capacitación brindada a trabajadores/as del municipio, octubre 2018)

En una línea análoga, el siguiente fragmento expone cierto descontento por leer aportes "fuera de tiempo" y orientados a un ámbito ajeno al propio. Así, en el marco de una capacitación que brindé a trabajadores municipales, en la cual retomé escritos que se basaban en el trabajo con ellos realizado, mencionaban:

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

> Cuando tengo tiempo o se calma todo un poco, a veces, cada tanto busco información y leo. A veces, siento que esto hubiera estado bueno saberlo en el momento, o que mientras venían [a la oficina municipal] nos dijeran en tiempo real "che, porque no hacen esto o aquello" "yo veo que acá se podría hacer así…" pero no, lo escriben para otro lado y lo leemos, porque lo encontré en internet, mucho tiempo después (Registro de campo, abril 2018)

Más allá de que estas cuestiones resaltadas en las citas introducidas pueden estar en parte vinculadas a los modos en que cada profesional se posiciona y compromete con los ámbitos en los que interviene desde roles diversos, a los fines de este escrito me interesa remarcar esta idea de desconexión/distancia y de un hacer que opera en lenguajes y temporalidades diferentes. Esta es la cuestión que fue forjando mi mirada y motorizando la búsqueda de formas de ejercicio profesional, de producción de conocimiento y de intervención en políticas públicas que pudiera ampliar la mirada disciplinar para contemplar la posibilidad de analizar, intervenir o participar en procesos mientras estos suceden, y no como análisis posterior. Una apertura que, a la vez, se nutra del conocimiento disponible respecto de cómo opera el estado y las políticas públicas por quienes diariamente contribuyen a materializar su accionar.

En este punto, fui reconociendo una falta de herramientas que me permitieran comprender esa forma de operar, para lo cual di inicio a una búsqueda de formaciones de posgrado que me interiorizaran en los modos y mecanismos de control y gestión de política públicas y me propuse participar de actividades académicas (como congresos y jornadas) de otras disciplinas (principalmente, de la Ciencia Política y del Trabajo Social). A partir de estas instancias, conocí y comencé a interiorizarme en el enfoque de macroplanificación de políticas públicas. En este encuentro con miradas y herramientas de otras disciplinas, fui percibiendo nuevas limitaciones, orientadas esta vez a la posibilidad de captar e incorporar todo aquello que desborda los procesos de políticas y que exceden

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

a categorizaciones estancas. Paralelamente, fui percibiendo que mis intentos de apertura de enfoques (incluido el etnográfico) generaban incomodidades en estos ámbitos académicos.[3]

Entonces, a partir de inquietudes y señalamientos como estos, empecé a perseguir una idea que intentaba trascender encorsetamientos disciplinares, que buscaba pararse desde un enfoque etnográfico nutrido de herramientas otras que pudieran dar respuestas a demandas como las introducidas. Es decir, trascender un abordaje de los procesos de políticas públicas desde enfoques que mis interlocutores encontraban lejanos y con áreas de discusión cuyos lenguajes eran percibidos radicalmente diferentes y/u operaban en temporalidades dispares. Me fui moviendo, así, hacia la elaboración de un marco de interpretación de los procesos de políticas públicas que permitiera situarme desde la intersección de ambos enfoques, a fin de ganar complejidad e impacto en los procesos abordados.

2. La complementariedad como herramienta

Para avanzar en la presentación de este enfoque complementario, retomo la definición de esta palabra, la cual implica "que sirve para complementar, ampliar o perfeccionar algo". Esta definición da cuenta de aquello que he buscado desde mis primeros pasos en el mundo del análisis y de la gestión de políticas: formular un enfoque de utilidad que tienda puentes entre la producción de conocimiento y la construcción de iniciativas estatales.

A partir de la sistematización de este abordaje busco generar un nuevo enfoque que, inspirado en producciones anteriores (Bohollawsky y Soprano, 2010; Bacchi, 2021; Raggio, 2022), permita captar y recuperar las perspectivas, motivaciones, necesidades, expectativas y propuestas de las personas con las que trabajamos (técnicos/as, funcionarios/as, beneficiarios/as, destinatarios/as, movimientos y organizaciones que pujan por instalar una cuestión y que sea atendida), para articularlas con las formas en las que

3 En algunas instancias de mis especializaciones en políticas públicas me encontré con clausuras respecto al cómo debían completarse formularios de tareas a realizar que dejaban fuera todo lo que desde una mirada situada podía ser de utilidad para analizar e impactar en iniciativas estatales.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

opera el estado con el fin de construir iniciativas que gestionan y dan respuesta a demandas.
En este sentido, recupero aquello que Chris Shore considera respecto de 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"— 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 (Shore, 2010:25).

Así, la formalización de este nuevo enfoque busca trascender ortodoxias y fronteras disciplinares desde una búsqueda de articulación creativa que opere como caja de herramientas para el análisis, la gestión y la evaluación de procesos de políticas públicas abordando y aportando en su despliegue por distintas temporalidades. Para avanzar en esta formalización repongo una breve descripción del enfoque etnográfico y del enfoque de macroplanificación, como puntapiés desde los cuales pensar la intersección de abordajes.

2.1 El enfoque etnográfico y el abordaje antropológico de las políticas públicas

El enfoque etnográfico apunta su mirada hacia la diversidad y la alteridad. Para esto, busca recuperar y caracterizar la perspectiva de diferentes actores intervinientes en los procesos sociales abordados, así como también sus interpretaciones y clasificaciones (Guber, 2001). Así, a partir de su método de trabajo de campo, habilita un modo de construcción de conocimiento fundamentado en la constante interrelación de categorías teóricas y datos de archivos, con los datos que se producen en el "campo" que construimos, empleando diferentes técnicas de producción y análisis

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

de datos (entrevistas abiertas y en profundidad, conversaciones informales, observación-participación, trabajo con archivos y repositorios, análisis crítico del discurso, performance, entre otras). Valiéndose de este enfoque, la antropología ha definido de distintas maneras al concepto de política pública, apuntando -en líneas generales- a la apertura y la visibilización de la complejidad, politicidad y no linealidad de estos procesos. Además, se ha ocupado de abordar las políticas e iniciativas estatales no como meros resultados de una operatoria estatal, sino como procesos sociales complejos, tensionados y disputados (Wedel et al 2005). En ese marco algunos autores se han abocado al análisis de la puesta en práctica de las políticas públicas, mirando los modos diversos en que una misma normativa puede ser practicada en contextos dispares (Ferguson, 1994; Balbi y Boivin, 2008; Guiñazú, 2016; entre otros). Siguiendo estas líneas, Chris Shore y Susan Wright (1997) han definido a las políticas públicas como formas institucionalizadas de sentido común cultural, las cuales son presentadas como "soluciones racionales a problemas sociales" pero, destacan, las políticas reflejan unas visiones de mundo, a la vez que excluyen a otras. En este sentido, Chris Shore (2010) ha remarcado que la forma que adquiere una política para dar respuesta a una problemática no es la única posible, ni es neutral, meramente técnica u objetiva, lo cual invita a poner en contexto estos procedimientos y a transformar en pregunta todo aquello que sucede en los procesos de políticas públicas. Otro aporte significativo para el entendimiento del campo de las políticas públicas, es aquello que Brígida Renoldi expone respecto de que las políticas públicas para poder conceptualizar "uniformizan, homogenizan, nivelan, reducen la variedad y la complejidad de cualquier fenómeno, con tal de imaginar respuestas abarcadoras y generales" (2016: 28). Este señalamiento demarca el desafío de cómo impactar desde nuestra mirada disciplinar en la apertura de estos procedimientos y procesos de políticas.[4]

4 En este marco, el valor de la etnografía no radica sólo en su capacidad de describir contextos o producir información cualitativa, sino en el modo particular de construir conocimiento. La sensibilidad antropológica que aquí propongo implica una disposición a la escucha, a la reflexividad y al reconocimiento de las múltiples racionalidades que coexisten en los procesos de política

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

2.2 El enfoque de macroplanificación de políticas públicas

La macroplanificación de políticas públicas constituye un enfoque integral y estratégico orientado al diseño, implementación y evaluación de políticas, que considera tanto dimensiones operativas como actores involucrados. Diversos autores inscriptos en esta línea plantean que este enfoque implica un proceso "racional" y "técnico-político" para la formulación de lineamientos estratégicos de intervención estatal que, a partir de diagnósticos estructurales, establece metas de desarrollo en distintos plazos, define prioridades y orienta la asignación de recursos, con el fin de garantizar coherencia, coordinación y sostenibilidad en la acción gubernamental (Haefner, 2000; Lira, 2006; Matus, 2020).

Este enfoque se ha nutrido de diversas conceptualizaciones acerca de lo que constituyen las políticas públicas. Por ejemplo, Manuel Tamayo Saenz las define como "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (1997: 281). En una perspectiva más compleja, Oszlak y O'Donnell (1974) entienden que las políticas públicas implican tanto acciones como omisiones en el accionar estatal, configurándose como procesos complejos y desordenados, en los cuales actores diversos compiten y tensionan para dar forma a soluciones posibles frente a problemáticas específicas.

En el contexto argentino, la macroplanificación de políticas públicas se concibe como un proceso de formulación de directrices estratégicas orientadas al desarrollo nacional, impulsadas por el estado, que busca articular objetivos de transformación estructural con capacidades institucionales y condicionamientos político-económicos. Si bien este enfoque ha sido históricamente fragmentado, intenta integrar planificación económica, inclusión social

pública. Supone, además, atender a los sentidos prácticos y simbólicos que los actores atribuyen a sus acciones, así como a los efectos no previstos de la intervención estatal. La etnografía, en tanto práctica situada, no posiciona al/la antropólogo/a como un "experto externo", sino como un mediador que reconstruye —desde dentro— los procesos sociales y organizacionales que configuran el hacer estatal. Esta mirada permite trascender el uso instrumental del método y concebirlo como una forma de pensamiento crítico y de acción situada.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

y sostenibilidad dentro de modelos alternativos de desarrollo, a menudo en tensión con los ciclos de corto plazo y la volatilidad macroeconómica (O'Donnell, 1997; Oszlak, 2000; Matus, 2012; Vilas, 2012, entre otros).

Reconociendo la complejidad de este proceso, se diferencia la planificación en dos dimensiones interrelacionadas: por un lado, como proceso y estrategia; por otro, como instrumento orientado a la elaboración de planes, programas y proyectos (Ander-Egg, 2002). Las políticas estatales se entienden, entonces, como productos de configuraciones sociales e históricas específicas, atravesadas por elementos políticos, ideológicos y simbólicos, donde se establecen y reconfiguran constantemente relaciones de poder. Esta complejidad demanda una planificación rigurosa que articule marcos teóricos, herramientas metodológicas y dispositivos operativos, reconociendo que la intervención estatal está inmersa en tensiones, disputas y negociaciones.

En el marco de esta planificación deviene central conocer el proceso mediante el cual una problemática social se convierte en una Cuestión Socialmente Problematizada (CSP). No toda problemática se transforma automáticamente en objeto de política pública; aquellas que sí lo hacen están mediadas por una decisión política que forma parte de una estrategia gubernamental más amplia, la cual delimita qué asuntos son considerados de competencia estatal y cuáles no. Esta decisión, como señalan Ruiz del Ferrier (2010), trasciende lo técnico para configurarse como un acto político, manifestado desde los primeros momentos del ciclo de formulación de políticas públicas. Aunque las demandas sociales, la movilización colectiva y las presiones sectoriales pueden contribuir a la visibilización de ciertos temas, una política pública se instituye cuando existe una voluntad política de transformación que se apoya en el "saber técnico" como medio para alcanzar objetivos específicos. La legitimidad política se construye en espacios de diálogo, negociación y concertación, mientras que los instrumentos técnicos operativizan dicha voluntad (Bernazza, Longo y Comotto, 2015).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas se entienden como procesos dinámicos y contingentes, y no como productos acaba-

CC BY NC SA

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

dos. Esta lógica procesual sostiene que las políticas estatales se constituyen mediante una secuencia de acontecimientos significativos, cuyos contenidos y sentidos emergen de la interacción entre múltiples factores: trayectorias políticas previas, contextos institucionales, actores implicados y condiciones macrosociales. En este marco, la noción de "etapa" funciona como herramienta heurística para analizar la trayectoria de una política pública. De manera general, se reconocen las siguientes etapas: inclusión en la agenda pública; formulación de alternativas; selección de una opción; implementación de la decisión; y evaluación de resultados. A lo largo de este ciclo, la categoría de "participación" ha adquirido distintos sentidos e institucionalizaciones, en consonancia con transformaciones políticas y sociales más amplias (Guiñazú, 2017).

2.2.a La planificación estratégica como proceso contextualizado

El abordaje de la intervención, la gestión pública y los procesos institucionales ha evidenciado la necesidad de revisar críticamente las herramientas analíticas disponibles, adoptando enfoques que eviten la reducción de la complejidad social a meras "lógicas instrumentales" o "secuencias técnicas lineales". En esta dirección, la propuesta de Carlos Matus sobre la planificación estratégica como un proceso dinámico, interactivo y no lineal ofrece un marco fértil para su articulación con una lectura antropológica de los procesos de toma de decisiones, producción de sentido y acción situada.

A diferencia del modelo normativo de planificación —caracterizado por la segmentación en etapas sucesivas, fijas y predeterminadas—, el enfoque matuseano concibe la planificación como una práctica estratégica continua, compuesta por "momentos" que no siguen una secuencia rígida, sino que se entrelazan y se retroalimentan mutuamente. Estos momentos deben comprenderse no como fases cronológicas, sino como instancias reflexivas y analíticas donde convergen múltiples temporalidades: lo que "es", lo que "fue", lo que "tiende a ser" y lo que "debe ser" (Ander-Egg, 2002). Desde una perspectiva antropológica, esta concepción permite desplazar el análisis desde una lógica de "racionalidad técnica"

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

hacia un abordaje estratégico situado, que reconoce la historicidad de las instituciones, la heterogeneidad de posiciones, saberes e intereses de los actores involucrados, así como la contingencia que atraviesa los contextos de intervención. En este marco, la estrategia no se reduce a un plan racional de acción, sino que se configura como una articulación política e interpretativa, modelada por relaciones de poder, disputas simbólicas y dinámicas institucionales en constante transformación.

Este enfoque propone, en consecuencia, una lógica de planificación no mecanicista ni secuencial, que puede ser enriquecida mediante una lectura antropológica centrada en las dimensiones simbólicas, políticas y situadas de los procesos sociales. Tal articulación resulta especialmente pertinente para el análisis de prácticas de planificación en contextos de "intervención estatal", "desarrollo local", "participación comunitaria" o formulación de políticas públicas, donde los actores no operan conforme a esquemas normativos universales, sino en escenarios marcados por tensiones, conflictos y formas diversas de agencia.

Cabe señalar que, en los últimos años, tanto el campo de la evaluación de políticas públicas (Neirotti, 2024) como los desarrollos de la planificación estratégica han incorporado dimensiones críticas orientadas a reflexionar sobre los propios procesos de intervención. Estos enfoques constituyen un terreno fértil de diálogo con la antropología, en tanto reconocen la centralidad del conflicto, la contingencia y la conducción política en la definición de objetivos y estrategias. Desde esta perspectiva, el EMPP no pretende reemplazar ni oponerse a tales tradiciones, sino profundizar su potencial reflexivo mediante una mirada situada y multiescalar que permita comprender cómo las políticas se configuran y transforman en la práctica. De este modo, el análisis antropológico se vuelve un complemento que aporta densidad interpretativa a la planificación, más que una crítica externa a su racionalidad.

2.2.b Dispositivos de políticas públicas (DPP)

La noción operativa de "dispositivo" (Isuani, 2012) refiere a un conjunto articulado de elementos normativos, organizacionales y

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

materiales que facilitan la implementación de políticas públicas. A través de estos dispositivos, las intenciones programáticas del estado se traducen en intervenciones concretas sobre cuestiones socialmente problematizadas, orientando la acción institucional hacia la transformación o gestión de determinadas realidades. Es posible identificar tres tipos principales de dispositivos que estructuran el campo de las políticas públicas. Los "dispositivos normativos", que establecen el marco legal, político y administrativo que habilita y regula la acción estatal, definiendo los límites y alcances de la intervención pública. Los "dispositivos de gestión", orientados a la organización de las estructuras institucionales y los procedimientos operativos necesarios para la implementación y administración de las políticas. Finalmente, los "dispositivos de recursos básicos", que comprenden los insumos materiales, humanos, tecnológicos y financieros imprescindibles para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la acción estatal.

Desde esta perspectiva, el diseño y la implementación de políticas públicas no responden exclusivamente a criterios técnicos o racionales. Estos procesos también están atravesados por relaciones de poder, disputas de sentido, conflictos institucionales y transformaciones contextuales. Los dispositivos pueden "fallar", ser resignificados por actores diversos o quedar absorbidos por dinámicas burocráticas que desnaturalizan su función. Un aspecto relevante en este punto es la incorporación al análisis de las omisiones estatales, tal como mencioné líneas atrás. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1974), las políticas públicas no solo se expresan a través de acciones, sino también mediante decisiones de no intervenir. Esta "dimensión invisible" revela cómo el estado configura su presencia o ausencia en determinadas problemáticas, complejizando la lectura tradicional de proyectos, programas y planes, que no siempre muestran coherencia ni continuidad entre diseño, implementación y resultados.

Desde una mirada antropológica los dispositivos de políticas públicas pueden abordarse como estructuras operativas, normativas y simbólicas mediante las cuales el estado se hace presente en la vida social. Lejos de ser meros instrumentos técnicos, los DPP

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

constituyen mecanismos complejos mediante los cuales el estado produce, regula y transforma lo social, en un espacio donde se cruzan acciones explícitas y omisiones significativas. Desde esta perspectiva, los dispositivos conforman una red densa de prácticas, normas, discursos, recursos y silencios que configuran formas específicas de gubernamentalidad. En este marco, el análisis de estos dispositivos es fundamental no sólo para comprender cómo actúa el estado, sino también para explorar cómo se representa, cómo es percibido, resignificado o resistido por actores sociales en contextos particulares.

2.3 Un enfoque teórico-metodológico complementario: El enfoque Multiescalar de Políticas Públicas

A partir de los desarrollos anteriores, propongo articular el enfoque etnográfico —que permite reponer la complejidad, contingencia y desorden inherentes a los procesos sociales y a las políticas públicas, atendiendo a sus dimensiones situadas y a la diversidad de perspectivas, expectativas e intenciones de los actores— con la necesidad de formular orientaciones generales que viabilicen la toma de decisiones y la acción estatal. En esta línea, el Enfoque Multiescalar de Políticas Públicas (EMPP) ofrece una perspectiva integradora que enfatiza la articulación entre distintas escalas de análisis, configurando una intersección productiva entre lo local y lo global, lo particular y lo estructural.

Este enfoque parte del reconocimiento de que las políticas públicas son fenómenos complejos, multicausales y en constante transformación, que se despliegan simultáneamente en distintos niveles: desde las prácticas cotidianas y experiencias subjetivas de los actores hasta las dinámicas institucionales y estructurales que configuran el marco general de intervención.

Desde el plano teórico, el EMPP se basa en una comprensión relacional y dialógica de las políticas públicas, entendidas no como productos técnicos o dispositivos legales cerrados, sino como procesos sociales situados, atravesados por disputas de sentido, relaciones de poder e intereses en tensión, inscritos en contextos históricos y culturales específicos.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

Metodológicamente, combina herramientas propias de la etnografía —como la observación participante, entrevistas en profundidad, conversaciones informales y análisis crítico del discurso— con instrumentos provenientes de la Macroplanificación —como el análisis de actores, la modelización prospectiva y la evaluación estratégica—. Esta combinación permite captar la diversidad y complejidad de las prácticas y representaciones locales, al tiempo que brinda herramientas para analizar dimensiones estructurales y anticipar escenarios de intervención. De este modo, se favorece el diseño, implementación y evaluación de políticas sensibles a los contextos específicos, sin perder coherencia con los objetivos institucionales de mayor escala.

El EMPP busca superar la tradicional dicotomía entre el macro y el microanálisis, integrando ambas perspectivas para abordar a las políticas en su complejidad, dinamismo y contexto. Al incorporar métodos etnográficos, se acorta la distancia entre los momentos de diseño e implementación, permitiendo que las experiencias locales no sean solo objeto de análisis retrospectivo, sino también insumos activos para la formulación de políticas.

La flexibilidad metodológica de este enfoque favorece una comprensión holística de las problemáticas sociales, articulando técnicas cualitativas y cuantitativas, y adaptándose a distintas temporalidades y formatos de análisis. Asimismo, permite visibilizar las relaciones de poder y los conflictos que atraviesan tanto la formulación como la ejecución de las políticas, habilitando una lectura crítica de los procesos de intervención estatal. La incorporación de herramientas de anticipación estratégica fortalece además la capacidad de gestionar la complejidad de forma dinámica y propositiva.

En síntesis, la originalidad del EMPP reside en su doble capacidad: por un lado, hacer legible y operativa la perspectiva etnográfica en espacios de decisión y gestión de políticas públicas; por otro, incorporar las categorías, lógicas y temporalidades propias de esos espacios al análisis antropológico. Esta articulación permite que el estudio de las políticas no se limite a una instancia ex post de evaluación, sino que intervenga activamente en los momentos,

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

lenguajes y escenarios donde se juega su definición. Desde este conocimiento situado, es posible anticipar, problematizar y disputar los sentidos que orientan la formulación y transformación de las políticas públicas en su devenir.

3. Conocimientos que se cruzan: hacia una planificación pública con sensibilidad antropológica

En el contexto argentino los vínculos entre planificación estatal y conocimiento antropológico han sido históricamente tensos, pero también fértiles en su potencial.[5]

Mientras que la macroplanificación de políticas públicas busca dotar al Estado de capacidad estratégica, proyección estructural y articulación intersectorial, la antropología social ha ofrecido herramientas críticas para comprender cómo esas intervenciones son vividas, resignificadas y disputadas por los actores sociales. Más que ver estos enfoques como excluyentes, es necesario pensarlos en términos de intercambios recíprocos: no sólo en lo que la antropología puede decir sobre la planificación estatal, sino también en cómo la planificación puede enriquecer el trabajo antropológico —en, desde y para el estado-, y cómo ambas perspectivas pueden contribuir a la producción de políticas más sensibles, justas y democráticas (Quirós, 2021).

Uno de los desafíos persistentes de la planificación ha sido cómo lograr escalabilidad sin perder especificidad. La macroplanificación, por definición, opera con categorías agregadas y proyecciones de largo plazo. Sin embargo, es precisamente allí donde los aportes antropológicos resultan clave: la mirada etnográfica permite entender cómo esos marcos estratégicos se traducen —o no— en prácticas sociales concretas, cuyos efectos raramente coinciden de manera lineal con las intenciones del diseño. Más que señalar

5 Esta relación ha adoptado formas diversas a lo largo del tiempo. Durante los procesos de planificación nacional y regional impulsados en América Latina en las décadas de 1960 y 1970, el conocimiento técnico-científico fue convocado en función de modelos desarrollistas y de integración territorial, muchas veces bajo lógicas jerárquicas que subsumían los saberes sociales al diagnóstico económico. En etapas posteriores, especialmente luego del 2003, los vínculos entre antropología y Estado en la Argentina se reconfiguraron en niveles nacionales y subnacionales —provinciales y municipales— en torno a políticas participativas, territoriales y de inclusión social, donde las disputas sobre el lugar del conocimiento disciplinar adquirieron nuevas formas y sentidos.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

"fallas" de implementación, la antropología puede identificar las condiciones simbólicas, sociales e institucionales necesarias para que una política sea apropiada por sus destinatarios, así como las formas de agencia que emergen frente a la intervención estatal.

Al mismo tiempo, los marcos de planificación pueden ofrecer a la antropología herramientas conceptuales y operativas para pensar en términos de proyección, escala y transformación. Si bien la disciplina ha privilegiado el análisis de lo situado, los actuales escenarios de ejercicio profesional —en los que los/as antropólogos/as ganan visibilidad en espacios estatales y comunitarios (Navarro y Guiñazú 2024)— exigen articular niveles micro y macro de análisis. En este sentido, la planificación estratégica puede ayudar a incorporar dimensiones estructurales sin abandonar el compromiso con la complejidad local.

Un terreno especialmente fértil para este diálogo es el de los saberes y epistemologías. La planificación estatal suele fundamentarse en conocimientos "expertos", estadísticas y modelos de simulación. La antropología, por su parte, ha reivindicado la legitimidad de los saberes situados, encarnados en la experiencia de actores sociales que problematizan la noción hegemónica de "expertise" (Carenzo y Trentini, 2020). Este contrapunto no debe entenderse como oposición, sino como posibilidad de articulación: ¿cómo pueden las planificaciones integrar conocimientos locales como insumos válidos? ¿Qué formas de co-producción de conocimiento pueden construirse entre técnicos, referentes territoriales y académicos?

Otro aporte clave de la antropología refiere a los tiempos sociales. Las políticas públicas operan bajo cronogramas, plazos administrativos y calendarios políticos. Sin embargo, la vida social se rige por ritmos distintos. Incorporar estos tiempos al diseño e implementación de políticas puede ayudar a reducir el desfase entre las temporalidades estatales y las de los sujetos involucrados.

Asimismo, el compromiso antropológico con la reflexividad, la escucha y la producción de conocimiento situado puede enriquecer la planificación, introduciendo una dimensión crítica que no se limita a ofrecer insumos cualitativos, sino que problematiza supuestos,

CC BY NC SA

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

alcances y efectos no previstos de la intervención estatal (Guiñazú 2022). Esta crítica no es un obstáculo, sino una contribución a la legitimidad, pertinencia y sostenibilidad de las políticas.

En suma, el diálogo entre planificación y antropología no debe limitarse a la incorporación instrumental de técnicas etnográficas ni a una crítica externa que impugne todo diseño estatal. Se trata, más bien, de construir una planificación atenta a la diversidad, desigualdad e historicidad de los territorios, y de proyectar una antropología comprometida no solo con el diagnóstico, sino también con la construcción activa de otros futuros posibles.

3.1 "Participación(es)" como lenguaje compartido y terreno en disputa

En el marco del EMPP, el concepto de participación opera como una herramienta en varios sentidos: es, al mismo tiempo, un lenguaje y fórmula de la política pública y un punto de entrada crítico para desarmar supuestos y moldear límites de lo posible. Esta doble condición lo convierte en una pieza clave para pensar articulaciones entre escalas, disciplinas y racionalidades. Desde el campo de las políticas públicas, la participación suele figurar como uno de los principios más valorados, invocado en discursos oficiales, marcos normativos y estrategias de implementación. Sin embargo, desde la mirada antropológica, su invocación no basta: es necesario analizar qué se entiende por participar, quiénes pueden hacerlo, en qué condiciones y con qué consecuencias. En otras oportunidades he abordado esta cuestión (Guiñazú, 2017; 2019), entendiendo a la participación alejándome de miradas que la definen como unívoca o autovalidante, para pasar a entenderla en un sentido amplio: como "participación(es)", en plural (Guiñazú, 2021). Esta forma de nombrarla permite visibilizar su carácter múltiple, ambiguo y situado. De este modo, he subrayado que la participación es muchas veces un significante flotante —una consigna políticamente correcta— pero también un espacio real de disputa, en el que se juega la distribución del poder, del conocimiento y del reconocimiento. Su potencial como herramienta radica justamente en esa ambivalencia: funciona como un código

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

comprensible y legítimo dentro del universo estatal, pero puede ser resignificada, complejizada y tensada desde las prácticas sociales y los abordajes etnográficos.

En este sentido, la participación actúa como un lenguaje puente: es familiar para los dispositivos institucionales de planificación, y por eso puede ser un canal de interlocución entre conocimientos diversos. Pero ese mismo lenguaje, al ser retomado desde una mirada antropológica, permite abrir preguntas que el diseño tecnocrático tiende a clausurar: ¿participar de qué?, ¿de qué maneras?, ¿con qué alcances? ¿participar para qué y hasta dónde?, ¿en qué momentos del proceso?, ¿con qué margen de influencia?, ¿bajo qué criterios de legitimidad?, ¿convocados por quién?, ¿desde qué criterios?

Así, la utilidad estratégica de la participación en este cruce disciplinar no es simplemente normativa ni funcional, sino epistemológica y política. La antropología puede apropiarse del lenguaje de la participación no para confirmarlo, sino para ponerlo en tensión, revelando sus supuestos, límites y ambigüedades. En lugar de desecharlo por su potencial de cooptación o dilución, lo que propone esta perspectiva es insistir en habitarlo críticamente: convertir a la participación en un objeto de análisis, pero también en un campo de intervención reflexiva y situada que permite recuperar la perspectiva de actores diversos.

Desde la planificación estatal, este enfoque permite reconocer que las formas de participación no pueden ser predefinidas ni aplicadas homogéneamente. Las prácticas participativas están atravesadas por relaciones de poder, trayectorias institucionales, conflictos locales y saberes diversos, que no siempre son legibles para las herramientas convencionales de evaluación o monitoreo. Incorporar una mirada antropológica implica entonces reconocer los modos en que la participación es habitada, vivida, negociada o resistida y, con ello, enriquecer la capacidad diagnóstica y transformadora del estado.

En suma, el concepto de participación permite articular lo estructural con lo cotidiano, lo normativo con lo experiencial. Su valor no está en una definición cerrada, sino en su potencial para activar

CC BY NC SA

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

un diálogo crítico entre racionalidades planificadoras y mundos sociales diversos. Así, referiré a continuación a la participación como una "idea-práctica", desde el entendimiento de que su conceptualización no necesariamente conlleva una práctica efectiva. En diversos contextos, esta noción ha operado más como un recurso enunciativo o declarativo que como una disposición concreta a habilitar espacios de involucramiento de las personas identificadas como destinatarias/beneficiarias de una política pública. La categoría "idea-práctica de participación" permite, en este sentido, diferenciar entre lo que se proyecta, planifica o imagina en torno a la participación, y aquello que efectivamente se pone en acto. Usar la participación como herramienta en esta clave —no para asegurar ni legitimar consensos, sino para visibilizar tensiones— es una de las contribuciones más fecundas que la antropología puede ofrecer a la planificación pública.

3.2 Aperturas (posibles) para materializar el Enfoque Multiescalar de Políticas Públicas

Este enfoque parte del reconocimiento de que la producción de políticas públicas es un proceso multiescalar, situado y conflictivo, en el que se entrelazan y disputan diversos conocimientos, prácticas sociales y experiencias de participación. En este contexto, la participación se configura como una herramienta central para articular dichas escalas, y la antropología, con su mirada investigativa, puede situarse dentro del campo estatal —ya sea trabajando como parte de los procesos de gestión o investigando desde otros ámbitos—. El Enfoque Multiescalar de Políticas Públicas, como he expuesto, surge del cruce entre miradas y herramientas. Sin embargo, este cruce no es sólo conceptual o metodológico, sino también una experiencia profesional encarnada por antropólogos/as que intervenimos en, con y desde el estado.

A continuación, identifico algunas aperturas posibles que no deben entenderse como una receta, sino como orientaciones flexibles y reflexivas para materializar este enfoque:

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

a) Reconocer las escalas en tensión desde el lugar que ocupan
Como técnicos/as o investigadores/as implicados/as, es clave identificar en qué momentos se interviene: ¿participamos del diseño, implementación, evaluación? ¿Esperamos que el conocimiento producido impacte en alguno de estos momentos? ¿Qué margen de acción tenemos para tensionar formas, formatos y procedimientos? ¿qué articulaciones podemos establecer? En este punto es útil rastrear y analizar cómo los distintos niveles institucionales recuperan la idea-práctica de participación y cómo ésta se traduce (o no) en prácticas concretas.

b) Situar la etnografía como práctica reflexiva también en el hacer técnico
Disputar sentidos comunes en torno a que la etnografía no sólo "observa desde fuera", para mostrar que la misma puede ser -y de hecho es- practicada desde el ejercicio mismo de la función pública. Buscar en el quehacer cotidiano formas de mostrar nuestra mirada disciplinar, nuestra actitud investigativa, la cual está presente en todos los ámbitos de ejercicio profesional y nuestros posibles aportes teórico-metodológicos. Tomar notas, registrar reuniones, sistematizar intercambios y analizar tensiones dentro de los equipos permite hacer de la gestión un campo de investigación situado al que aportar.

c) Seguir los problemas (también cuando los formulamos nosotros/as)
Como antropólogos/as-técnicos/as, muchas veces participamos en la construcción de diagnósticos o en la formulación de líneas de acción. Este paso implica preguntarnos qué problemas representamos, con qué lenguaje, desde qué lógicas de inclusión-exclusión, tal como propone Bacchi (2021). Esto abre posibilidades de revisar y aportar a los modos en que se nombra a la población y en que se distinguen grupos desde una perspectiva poblacional para gestionar problemáticas concretas, pensando la posibilidad de incorporar otras perspectivas para gestionar problemáticas.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

d) Tensionar las delimitaciones en torno a actores y conocimientos para su articulación

En este punto es central desarmar aquella idea que asocia tipos de conocimientos a determinados actores/sujetos. Es decir, tensionar la mirada lineal que sostiene que determinadas personas/actores "poseen" un "conocimiento técnico" o "conocimiento experto" frente a "saberes" otros (Trentini, Guiñazú y Carenzo, 2022). Este señalamiento busca recuperar, escuchar y articular conocimientos diversos que, provenientes de diferentes actores, pueden aportar a la atención de problemáticas sociales. Como complemento, resulta de utilidad activar una escucha múltiple: tanto hacia los marcos institucionales que habitamos e investigamos, como hacia los actores con quienes trabajamos y para quienes gestionamos.

e) Re-Diseñar espacios participativos

No se trata solo de estudiar la participación, sino de producirla como práctica concreta desde el rol que ocupamos (trabajadores/as, asesores/as, investigadores/as, formadores/as, entre otros.). Esto puede implicar abrir, revisar, redefinir espacios de escucha colectiva, habilitar instancias de devolución, o generar condiciones para que otras voces ingresen en los procesos decisionales: ¿De qué manera quieren/esperan/pueden participar las personas a quienes consideramos es necesario hacer extensiva esta participación?

Como expuse en otra oportunidad en este punto remarco que la idea-práctica de participación debe ser pensada de modo abierto, situado y en plural (Guiñazú 2021). Que la participación sea abierta implica alejarnos de concepciones tradicionales en torno a la idea de participación ciudadana, ya que no solo participan destinatarios/as de las políticas o quienes no forman parte del estado, sino que refiere a una apertura que contemple también el modo en que participan quienes son formuladores/as, técnicos/as, asesores/as, quienes moderan espacios de discusión, quienes proponen metodologías de trabajo, etc. Que la participación sea situada implica entender cómo opera o pueden operar prácticas participativas en contextos locales y particulares, atendiendo a

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

las dinámicas territoriales, de grupo, de género, y de otros clivajes que atraviesan los procesos que las políticas intervienen y afectan. Finalmente, que hablemos de participación(es) en plural implica alejarnos de concepciones que homogeneizan grupos, organizaciones y formas de participar para marcar la necesidad de mirar en detalle los modos y posibilidades de participación de los diversos actores que confluyen en estos procesos, desarmando supuestos normativos de cómo debe ser una participación en políticas públicas (Puente, Espinoza Mecozzi y Guiñazú en prensa).
Este modo de entender y priorizar las participaciones situadas y múltiples contribuye a la incorporación de perspectivas que pueden no estar contempladas en la letra de la política, pero que pueden ir penetrando la práctica concreta, el devenir de estos procesos, vinculando esto a modos agenciados de practicar diversos roles abriendo las políticas en su devenir.

f) Sostener una reflexividad situada sobre nuestra práctica profesional
Este paso es reconocer que nosotras/os también somos parte del problema (de su delimitación, enunciación y formulación) y de la solución (esto puede implicar tanto al momento de pensar soluciones posibles, como a los modos diversos en que ponemos en práctica una iniciativa estatal, moldeándola según posicionamientos y compromisos). Esto implica, también, registrar los límites, tensiones, contradicciones y potencias de ocupar simultáneamente un rol técnico y una mirada crítica, sin romantizar ni renunciar al posicionamiento disciplinar.

g) Pensar la intervención en las distintas etapas de la "vida" de las políticas públicas
La apertura de la mirada a través de este enfoque cobra utilidad en todos los momentos que atraviesa y requiere una política pública para convertirse en tal y para ponerse en práctica. La idea-práctica de participación es útil para pensar aperturas en cada uno de esos momentos. No obstante, considero que las instancias de monitoreo y/o evaluación, en dónde se evalúa lo realizado y se pon-

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

dera la modificación y posible continuidad de una iniciativa es una de las que menos atención antropológica han tenido y deviene de central importancia para incorporar allí todo lo que desborda estos procesos (Fernandez Alvarez, et al 2017), los efectos esperados y no esperados. Todo esto implica revisar y tensionar los fundamentos con los que se establecen tanto indicadores y mediciones, desde los que se pondera cierto éxito o fracaso de las iniciativas, como la determinación de qué actores están capacitados, legitimados o deben ser quienes evalúan.[6]

h) Revisión de procedimientos, formas, fórmulas y formularios de trabajo

Este punto invita a la desnaturalización y revisión de formas de atención, de formatos y formularios empleados, de metodologías, de organigramas, de tiempos de trabajo, etc. Abrir a pensar qué implicancias tienen las formas de nombrar, de operar, de proceder, los tiempos disponibles-posibles, las prioridades y qué dice todo esto de la política en sí misma. Recuperar qué percepciones tienen los diversos actores sobre estas formas y fórmulas.

Cada una de estas aperturas aloja dos ideas centrales. Primero, que la participación no es un objeto o práctica a observar, sino una herramienta desde la cual construir conocimiento, interpelar instituciones y tensionar sentidos. Segundo, que es necesario no perder de vista una idea de estado practicado y posible de ser tensionado y moldeado en función de las alianzas, estrategias y posicionamientos de quienes son (somos) el estado desde diferentes roles, con diversas responsabilidades e intereses. El trabajo antropológico, en este marco, se vuelve una práctica crítica encarnada que puede habitar los intersticios de lo público con compromiso, escucha y posicionamiento.

6 Para ampliar esta cuestión sugiero ver los aportes de Nerio Neirotti (2005) sobre elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

4. Reflexiones finales

En este escrito partí de escenas y situaciones registradas en el marco de mi propia experiencia profesional, que oficiaron como disparadores de reflexiones que, con el tiempo, confluyen aquí en la formalización de un enfoque complementario entre la antropología y la macroplanificación. Un enfoque que busca habitar el cruce entre campos disciplinares, lenguajes institucionales y modos de intervención, y que carga consigo no sólo potencias sino también tensiones. Este enfoque se inscribe en una zona de frontera: es en ese "entre" que aparecen también sus desafíos.

Uno de los primeros obstáculos que se presentan es la dificultad de contar con perfiles profesionales que puedan habitar estos mundos con igual destreza. La formación antropológica tradicional no contempla herramientas técnicas de planificación, así como los espacios formativos de gestión rara vez abren lugar a una reflexividad situada. Este desfase formativo genera, en muchos casos, una sobrecarga en quienes intentamos construir esos puentes desde la práctica, aprendiendo en el hacer, entre fisuras y ensayos.

A esta complejidad se suma la tensión estructural entre los tiempos del análisis etnográfico y los de la gestión institucional. Mientras que el primero requiere pausa, inmersión y elaboración crítica, la lógica de los dispositivos estatales opera sobre la urgencia, la inmediatez y la agenda del día. Este desfase temporal no es un problema técnico, sino una diferencia en los modos de construir conocimiento y de actuar sobre lo social.

Por otra parte, la participación (uno de los pilares del EMPP) no está exenta de ambigüedades. Si bien aparece como consigna transversal en el discurso de políticas públicas, su uso muchas veces responde más a requerimientos formales que a un compromiso con la redistribución del poder. En este sentido, el EMPP corre el riesgo de que su dimensión participativa sea absorbida como legitimación simbólica, vaciada de conflictividad y ajena a las prácticas que la originan.

A ello se suma la fragilidad institucional que caracteriza a muchos contextos políticos actuales, donde los cambios de gestión, la rotación de funcionarios y la desarticulación entre niveles de gobier-

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

no pueden interrumpir abruptamente procesos construidos "desde abajo", y con gran inversión afectiva y epistemológica por parte de equipos técnicos. El enfoque multiescalar exige una constancia que muchas veces excede las condiciones materiales y simbólicas de los espacios donde se intenta aplicar.

Finalmente, uno de los desafíos menos visibles, pero más persistentes es el de la traducción. Traducir la complejidad de la mirada etnográfica al lenguaje operativo de la planificación (y viceversa) es una tarea compleja pero no imposible. El riesgo de simplificar en exceso o, por el contrario, de producir documentos inaccesibles, está siempre latente. En este punto, se hace necesaria una sensibilidad comunicativa que habilite lenguajes y formatos intermedios, híbridos, capaces de sostener la riqueza del dato situado sin clausurar su potencia crítica.

Reconocer estos límites no debilita la propuesta. Por el contrario, inscribirlos como parte de la reflexividad inherente al enfoque es lo que permite sostenerlo como práctica en construcción, abierta a la revisión, al error y a la escucha. Como en toda praxis situada, es en las fisuras donde se juegan las posibilidades de transformación.

Referencias Bibliográficas

ANDER-EGG, Ezequiel (2002) *Introducción a la planificación*. Buenos Aires, Ed., Lumen.

BACCHI, Carol (2021) "Introduciendo el enfoque `¿ Cómo llega a ser representado el problema?". *Propuestas Críticas en Trabajo Social-Critical Proposals in Social Work*, vol.1,n°2,p.168-173.

BALBI, Fernando (2010). "Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado". *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. 3(3):172-178

BALBI, Fernando. y Mauricio BOIVIN (2008) La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27: 7-17

BERNAZZA, Claudia Alicia; Sabrina COMOTTO y Gustavo LONGO,(2015) *Evaluando "en clave pública": indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales (dossier)*: FLACSO. Argentina.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

BOHOSLAVSKY, Ernesto y Germán SOPRANO(2010) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad).* Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

BOURDIEU, Pierre (1993) "Génesis y estructura del campo burocrático". *Actes de la recherche en Sciences Sociales*,vol.96: 97-informar página de finalización.

CARENZO, Sebastián y Florencia TRENTINI (2020) "Diálogo de saberes e (in) justicia epistémica en la construcción colaborativa de conocimientos y tecnologías: interpelando dicotomías desde las prácticas". *Ucronías*, N°2: 99-129

CORRIGAN, Phillip. y Derek SAYER (2007) "El Gran Arco: la formación del Estado Inglés como revolución cultural". En: LAGOS M.L. y P. Calla(comp.) *Antropología del Estado: dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro 23. INDH/PNUD,Bolivia.

CORTÉS, Rosalía Y Gabriel KESSLER (2013) Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de sociología*, N°: 33-55.

FERGUSON, James. (1994) *Anti-politics machine: Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. U of Minnesota Press.

FRANZÉ MUNDANÓ, Adela (2013). "Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas". *Revista de Antropología Social,*22:9-23.

GUIÑAZÚ, Samanta (2016). La práctica antropológica en ámbitos de gestión de procesos y problemáticas sociales: supuestos, reflexiones y desafíos. *Estudios en Antropología Social Nueva Serie*, *1*(1): 105-119.

GUIÑAZÚ, Samanta. (2017) La performatividad de las Políticas Públicas. *Estado y Políticas Públicas*, N°9: 145-167

GUIÑAZÚ, Samanta. (2019) Interculturalidad y políticas públicas. Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el municipio de San Carlos de Bariloche. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, no 22: 57-73.

GUIÑAZÚ, Samanta. (2021) Introducción: "Participación (es) con lente intercultural e interseccional: claves para pensar, diseñar, ejecutar y ensayar políticas públicas

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

inclusivas". *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, no 31: 10-16.

GUBER, Rosana (2001) *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Buenos Aires, Norma.

HAEFNER, Carlos (2000) "La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión". *Revista Mad*,vol.3: 1:17

ISUANI, Fernando J. (2012) "Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales". *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N°19:51-74.

KOBERWEIN, Adrián (2012). "El estado como categoría nativa: trabajo, territorio y proyecto nacional". Avá,21: 63-84

LIRA, Luis. (2006) *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Chile, CEPAL

MATUS, Carlos. (2020) *Adiós, señor presidente*. Buenos Aires. Universidad Nacional de Lanús.

MATUS, Teresa. (2012). "Observar la complejidad: Un desafío a las políticas públicas". En:CADENAS, H., A. MASCAREÑO y A. URQUIZA(Eds), *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea* Chile, RIL, pp. 215-219

NAVARRO, Celeste y Samanta GUIÑAZÚ (2024) Reflexiones metodológicas a partir del diálogo desde (y entre) quehaceres: interpelaciones y ámbitos disciplinares diversos. *Antropologías del sur*, vol. 11, no 22: 13-35.

NEIROTTI, Nerio (2005) "Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales". *8º Curso Regional Planificación y Formulación de políticas Educativas. UNESCO–IIPE.*

NEIROTTI, Nerio (2024). "Políticas públicas: Notas para abordar su análisis y evaluación*"*. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (22): 99–114.

RUIZ DEL FERRIER, María Cristina (2010) "Desarrollo económico, políticas públicas y planificación a mediano plazo". GARCIA DELGADO, inicial del nomre (Comp.) *Rol del Estado y Desarrollo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*. Buenos Aires: Planeta.

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

OSZLAK Oscar (2000) "El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina." IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

O'DONNELL Guillermo (1997) «Otra institucionalización» en Contra-puntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires, Paidós.

O'DONNELL, Guillermo y Oscar OSZLAK, Oscar. (1974) *Políticas públicas y Estado en América Latina.* CEDES. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.

PUENTE, Josefina, Agustina ESPINOZZA MECOZZI y Verónica Samanta GUIÑAZÚ, (en prensa). "Agentes y agencias de y en políticas públicas en Patagonia. Repensando las nociones de participación, género y desarrollo", en TRENTINI, Florencia; Verónica Samanta GUIÑAZÚ, Tamara PERELMUTER y Gisela KACZAN (eds.) Género + Desarrollo: Innovaciones y tecnologías para la resolución de problemas socio-ambientales en Argentina desde una perspectiva de género e interseccionalidad. Bernal, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

QUIRÓS, Julieta (2021). ¿Para qué sirve un xantropólogx? La intervención antropológica y sus relaciones con la investigación. Córdoba, Museo de Antropología.

RENOLDI, Brígida (2016). "Mundos en emergencia: conversaciones entre la antropología y las políticas públicas". Estudios en Antropología Social, Nueva Serie, 1 (1): 25-32.

SCHAVELZON, Salvador (2010). "La antropología del Estado, su lugar y algunas problemáticas". PUBLICAR. En Antropología y Ciencias Sociales, Año VIII, Nº IX: 73-96.

SHORE, Cris (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". Revista Antípoda, Nº 10: 21-49.

SHORE, Cris y Susan WRIGHT (1997). "Policy: A new field of anthropology", en C. Shore y S. Wright (eds.) Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power. Abingdon, Routledge, pp. 3-39.

TAMAYO SÁENZ, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas en

ISSN 1852-1576 **e-ISSN** 2618-2998
NRO XXXVI **AÑO** 2025 **PERÍODO** jul-dic
DOI 10.35305/rea.XXXVI.348

la nueva administración pública", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.) La nueva administración pública. Madrid, Alianza Universidad.

TRENTINI, Florencia; GUIÑAZÚ, Verónica Samanta y CARENZO, Sebastián (2022). *Más allá (y más acá) del diálogo de saberes. Perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*. Bariloche, Editorial IIDYPCA-UNRN.

VILAS, Carlos (2012). "Instituciones: ni tanto ni tan poco". Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Vol. 30: 43-51.

WEDEL, Janine R. et al. (2005). "Toward an anthropology of public policy". The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 600, Nº 1: 30-51.