

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Globales y Sociales**

Maestría en Estudios Latinoamericanos

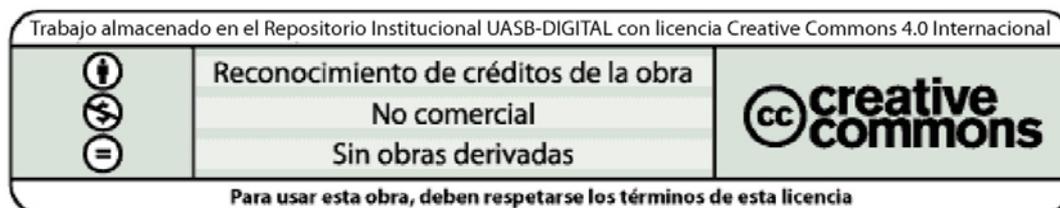
Mención en Política y Cultura

## **El gobierno de la inequidad**

María Francisca Granda Benítez

Tutor: Esteban Nicholls

Quito, 2018





### **Cláusula de cesión de derechos de publicación**

Yo, María Francisca Granda Benítez, autora de la tesis intitulada *El Gobierno de la Inequidad* mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Máster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 25 de julio de 2019

Firma: .....



## Resumen

El gobierno de la inequidad de una sociedad es una parte constitutiva de los Estados modernos contemporáneos. En este trabajo se profundiza sobre cómo se gobierna la inequidad a partir de la perspectiva de la gubernamentalidad de Michel Foucault. Para ello, se realiza una reflexión teórica sobre este concepto en relación al Estado y al gobierno; y se lo relaciona con el análisis de cuatro casos de estudio que aplican esta perspectiva para comprender las intervenciones del gobierno como respuesta a la inequidad: el caso de la constitución de la pobreza en Inglaterra (Mitchell Dean, 1991), el caso del Programa de Acción de los Pobres (Barbara Cruikshank, 1999), el caso del programa de desarrollo *Thaba-Tseka* en Lesoto (James Ferguson, 2001) y el caso del programa de desarrollo *Kecamatan* en Indonesia (Tania Murray Li, 2007). Como resultados se encuentra que las acciones en nombre de la inequidad inevitablemente pasan por las intervenciones gubernamentales, que en buena medida estas, al ser técnicas antes que políticas reproducen la inequidad y pueden constituirse en conflictos a futuro, y que como efectos de estas es primordial analizar su incidencia en las relaciones de poder de los múltiples agentes de un contexto dado. De los casos estudiados, se observa una despolitización de los temas abordados por los gobiernos y un aumento del control social del Estado. Este hallazgo ilustra cómo con el paso del tiempo se genera una mayor gubernamentalización de la sociedad.

**Palabras clave:** Estado, gobierno, gubernamentalidad, pobreza, inequidad proyectos de desarrollo



## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a mi familia por todo su apoyo y paciencia para la elaboración de esta tesis, especialmente a mis padres Mariatere y Oswaldo. Igualmente, expreso mi agradecimiento a la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por permitirme contar con flexibilidad en el tiempo para elaborar este trabajo y al Programa de Maestría de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, especialmente a los profesores PhD. Esteban Nicholls y PhD. Pablo Andrade, que tan ampliamente ha contribuido con mi formación intelectual.



## Tabla de Contenido

|   |    |
|---|----|
| Capítulo primero: Introducción .....  | 11 |
| 1. Planteamiento del Problema .....   | 11 |
| 2. Enfoque y marco conceptual .....   | 13 |
| 3. Acopio y procesamiento .....   | 18 |
| Capítulo segundo: La inequidad a partir del enfoque de la gubernamentalidad ..... | 19 |
| 1. Introducción.....  | 19 |
| 2. El Estado, el gobierno y la gubernamentalidad .....                            | 20 |
| 3. Conocimiento, Poder y Gobierno .....   | 23 |
| 4. La generación de los espacios de intervención del gobierno.....                | 28 |
| 5. Reflexiones finales .....  | 33 |
| Capítulo tercero: Casos que ejemplifican el gobierno de la inequidad .....        | 35 |
| 1. Introducción.....  | 35 |
| 2. El caso de la constitución de la pobreza .....                                 | 37 |
| 3. La intervención en el autogobierno .....                                       | 39 |
| 4. El programa de desarrollo en Lesoto .....                                      | 42 |
| 5. La Intervención en el Desarrollo de Indonesia.....                             | 54 |
| 6. Reflexiones finales .....  | 63 |
| Conclusión.....   | 67 |
| Bibliografía.....   | 73 |



## Capítulo primero: Introducción

### 1. Planteamiento del Problema

Conceptos como la inequidad y la pobreza han sido un referente para la intervención del gobierno en los Estados modernos, cuyo origen se registra a partir de la transición del mercantilismo al liberalismo como fue a inicios del SXVIII en Inglaterra (Dean, 1991). La pobreza toma relevancia como campo de intervención del desarrollo del tercer mundo y se lo asocia “con rasgos como movilidad, vagancia, independencia, frugalidad, promiscuidad, ignorancia, y la negativa a aceptar los deberes sociales, a trabajar y a someterse a la lógica de la expansión de las ‘necesidades’ ”, para lo cual había que transformarlo a través de una serie de intervenciones dentro de un campo de estudio denominado “lo social” (Donzelot, 1979, 1988, 1991; Burchell, Gordon y Miller, eds. 1991 en Escobar, 2007, 50). Es usual que estudios de la pobreza estén asociados con la inequidad. A la inequidad se le comprende como los juicios que se realiza sobre la desigualdad, definida esta última como el resultado de una distribución desigual de recursos económicos, políticos y sociales, al llevarse a cabo por prácticas que ejercen poder dentro de estructuras de dominación.

Si bien la inequidad es un elemento para la intervención del gobierno de los Estados modernos y ha sido objeto de estudio desde varias disciplinas (ver el marco conceptual más adelante), no es común interrogarse sobre cómo se gobierna la inequidad. La perspectiva de la gubernamentalidad de Michel Foucault permite plantearse esta pregunta. Esta última entendida como

1. El ensamblaje que se forma por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten el ejercicio de esta forma específica de poder, compleja, que tiene como su objetivo a la población, como su forma principal de conocimiento a la economía política, y como sus medios técnicos esencialmente a los aparatos de seguridad.
2. La tendencia que, por un largo período y a través del Occidente, ha llevado de manera sostenida hacia la preminencia por sobre otras formas (soberanía, disciplina, etc.) de este tipo de poder que puede denominarse gobierno, que resulta, por un lado, en la formación de un conjunto de aparatos específicos de gobierno, y por otro, en el desarrollo de todo un conjunto complejo de saberes.
3. El proceso, o mas bien el resultado de un proceso, a través del cual el estado de justicia de la Edad Media, transformada en el estado administrativo durante los siglos SXV y SXVI, se volvieron gradualmente ‘gubernamentalizados’” (Foucault, 2006, 142).

La gubernamentalidad es un campo de estudio que provee de una serie de recursos que nos permite ser críticos con el presente, lo que quiere decir, mantener la interrogación sobre lo que se asume como dado, natural, necesario, neutral, efectivo (Dean, 1999, 3-4). Bajo este enfoque, el investigador asume un ethos crítico denominado “analítica de

gobierno” por medio del cual se reflexiona sobre la lógica, las regularidades, las racionalidades y las estrategias en los regímenes de gobierno. Así el ethos que ofrece la gubernamentalidad plantea centrarse en áreas de intervención del gobierno con interlocutores específicos, en ambientes políticos particulares y condicionados de diversas maneras.

En las democracias liberales contemporáneas existe una multiplicidad de relaciones de poder y estas se llevan a cabo bajo un sin número prácticas particulares en el ejercicio de gobierno (Dean, 1999, 6-7). Desde esta perspectiva, el interrogarse sobre cómo se gobierna la inequidad, es una manera alternativa de reflexionar sobre las relaciones de poder. Para ello, es posible tomar teorías, conceptos e investigaciones de otros e interrelacionarlas dentro de ese régimen de gobierno. Por ejemplo, puede ser útil tomar análisis de distribuciones de poder, de donde se parte de distribuciones definidas de recursos de poder diferenciados entre actores que les permite recompensar o castigar a otros, y así llegar a un resultado dado (Korpi, 1985, 33). Sin embargo, el atributo de realizar un análisis bajo el ethos crítico de la gubernamentalidad es traer a la luz las capacidades, las libertades, las agencias que se forma en un acto de poder, como frecuentemente se lo realiza a propósito de la inequidad desde la acción del gobierno en las poblaciones intervenidas. Dean (1999) plantea que a diferencia de partir *a priori* del análisis de una distribución de poder dada y localizada que usualmente se reflexiona como un juego de suma cero, aquí se comprende al poder como el producto de ese ensamblaje de relaciones entre técnicas de gobierno, prácticas y racionalidades.

Así, desde el ethos crítico de la gubernamentalidad, este permite preguntarse cómo se llevan a cabo experiencias de dominio en las intervenciones del Estado sobre la inequidad en sus propios términos, de manera que se dilucide qué puede mantenerse, qué puede ser transformado, qué puede constituirse en conflictos en función de estos actos de dominio. A través de esta reflexión cabe preguntarse ¿qué prácticas de intervención utiliza un gobierno para hacer visible o invisibilizar la inequidad? ¿Cuál es el propósito de esa visibilización o invisibilización? ¿Qué dificultades surgen en esa visibilización o invisibilización? ¿En qué medida esas prácticas son exitosas para los propósitos del gobierno? ¿Qué intereses de las poblaciones intervenidas están más allá del Estado o caen fuera de su espacio de intervención? ¿Qué conflictos se avizora en las poblaciones intervenidas a partir de esas prácticas?

Adicionalmente, la propuesta de Foucault es prometedora para la innovación teórica, dado que entre los atributos de la perspectiva de la gubernamentalidad, se

encuentra el mantener una apertura hacia la formación de conceptos que se relacionen con nuestro presente (Dean, 1999, 14). En este caso, esta manera de investigar permite ubicar como un gobierno constituye una población a ser gobernable, identificar la problematización que se realiza sobre la población a intervenir, y ubicar el modo de intervención. De esta manera, en lugar de determinar una instancia contra la cual oponerse por una forma de dominación dada, nos revela esa dominación como algo contingente, como un producto histórico y por tanto, nos permite cuestionarlo; de ninguna manera resolverlo. Por tanto, nos alejamos de planteamientos de ‘resistir tal dominio contra tal instancia’ o pretender ‘minimizar tal dominación’, dado que desde el inicio no se sabe cuál será el resultado de este ejercicio de interrogación. Por tanto, la investigación sobre cómo se gobiernan sociedades altamente divididas, considero es un tema pendiente a reflexionar en la academia. Este trabajo pretende ser el inicio de estudios a futuro que ahonden en investigaciones empíricas sobre este tema.

## **2. Enfoque y marco conceptual**

Dentro de las ciencias sociales, encuentro cinco perspectivas teóricas para estudiar la inequidad. La perspectiva racionalista (o de *rational choice*), la estructuralista, el institucionalismo histórico, la perspectiva colonial/postcolonial y la analítica de gobierno o gubernamentalidad. La perspectiva “racionalista” (*rational choice*) está relacionada con la economía neoclásica que se centra en la idea que la economía es un proceso de intercambio voluntario entre individuos. La economía moderna estudia los problemas del intercambio voluntario para alcanzar un resultado óptimo, en buena medida utilizando la teoría de juegos en problemas como: compromisos creíbles, problemas de agente-principal, problemas de información asimétrica, problemas de riesgo moral, problemas de acción colectiva, problemas de bienes públicos, entre otros. La explicación de qué lleva al intercambio voluntario está condicionado por varios factores, los cuales cambian en mucho el poder de negociación de los actores. Esa capacidad de negociación de un actor está representada por el conjunto de recursos que están bajo su control, para alcanzar unas metas dadas lo cual deriva en una distribución determinada (Dowding, 2009).

La teoría de la elección social es central en la perspectiva racionalista (*rational choice*) en las ciencias políticas. Bajo esta teoría se comprende que bajo un gran número de votantes, las preferencias entre ellos son heterogéneas, entonces cualquier coalición de actores que se forme puede perder frente a otra de presentar un conjunto de políticas deseadas por una mayoría de votantes. Ahora bien, esto puede llevar a la inestabilidad.

Es ahí donde entran en juego las instituciones, las cuales existen para mantener sin cambio ciertas políticas y reducir así la inestabilidad política. Bajo la perspectiva racionalista, las instituciones -entendidas como reglas, convenciones, leyes- derivan en que cierto grupo de políticas sean las preferidas entre los votantes y aseguran que tales políticas permanezcan como ganadoras en el juego político por más tiempo del que usualmente lo harían. Dado que tales reglas de juego son diseñadas por individuos quienes lo harán sobre la base de sus preferencias, las instituciones privilegiarán ciertos tipos de políticas o resultados por sobre otros. Esto usualmente se traduce en que ciertas coaliciones obtendrán lo que desean a expensas de otros (Dowding, 2009).

Como ya se mencionó, bajo este enfoque se comprende la importancia de las instituciones en la definición de las preferencias de los actores, de manera que estos objetivos no vienen al azar. Pero estas preferencias están condicionadas por la capacidad de negociación de un actor que depende del poder de tal actor, definido poder como capacidad o poder como habilidad<sup>1</sup>. Es usual encontrar explicaciones como por ejemplo, que es necesario que los pobres se vuelvan votantes deseables para que sus demandas sean incluidas en los intereses de los políticos y así crecerán los incentivos de los políticos por plantear políticas distributivas (Robinson, 2010, 43). O planteamientos como reforzar sistemas de “rendición de cuentas” (*accountability*) de manera que los políticos cumplan con sus promesas de campaña (Robinson, 2010; Susan Stokes, 2001; Sen, 1999; Pzeworski, 2012).

Se mantiene en debate qué tipo de poder es el más relevante para que un actor lleve a cabo sus acciones, sin embargo, lo que este tipo de análisis basado en los agentes deja de lado, son las estructuras de poder que existe en la sociedad. Para Dowding (2009), al estudiar las estructuras de poder, es central observar los recursos que los individuos no poseen, dado que lo que se hace usualmente es comparar el poder que existe en tres clases o entre tipos de individuos. Para Dowding, con saber el tipo de personas que son, es suficiente para proceder teóricamente. Y el autor relaciona los tipos de individuos que existen con las estructuras de poder que existen en una sociedad; que usualmente se analizan bajo métodos cuantitativos inspirados en modelos econométricos o teoría de

---

<sup>1</sup> Habilidad se refiere a la cualidad de un agente que le hace capaz de llevar a cabo una acción. Por ello, esta cualidad puede reducirse a los recursos que el actor tiene a su disposición. Poder como capacidad se refiere a la posición en la que se encuentra el actor frente a otros, lo cual usualmente contempla el analizar la posición de un actor dentro de las preferencias de todos los votantes (Dowding, 2009, 48).

juegos que llegan a resultados sobre las probabilidades de que se dé una u otra distribución.

La crítica al racionalismo es que si bien se reconoce la importancia de las instituciones en la definición de los intereses de los agentes, estas no se encuentran incorporadas dentro de los elementos, categorías o variables de las teorías, sino que se las plantea como dadas. De manera que, nuevamente, se reconoce la capacidad de agencia del agente racional, pero esta capacidad es enteramente predecible y determinada por fuerzas exógenas (Migdal, 2007, 218).

Este último, está muy relacionado con el realismo o enfoque estructuralista, el cual analiza las estructuras o los mecanismos que subyacen en los fenómenos sociales y plantea que para poder entender los procesos que llevan a unos resultados dados, debemos entender las estructuras y los mecanismos detrás. Así la perspectiva racionalista basada en modelos sobre instituciones va muy de la mano con el enfoque realista. Pues, las instituciones sugieren el curso de las acciones para agentes tomados como referentes de clases sociales o tipos, de manera que en los modelos relaciona unas estructuras específicas con unos agentes dados. Ahora bien el hecho de que se llega a unos resultados que aventajan a unos sobre otros, así se alcance tal resultado sin intención de los aventajados, puede explicar por qué el concepto de poder juega un rol muy pequeño en la literatura de elección racional (Dowding, 2009, 50). Sobre, el poco espacio que tiene el análisis del poder en este enfoque, será contrapuesto con el espacio que se le da bajo el enfoque de la gubernamentalidad, al buscar incorporar en su análisis la contingencia dependiendo del contexto social en el que nos encontremos.

Un segundo enfoque es el estructuralismo que centra su análisis en la economía política. Usualmente, sus estudios parten de grandes preguntas sobre los factores que influyen en las condiciones estructurales socioeconómicas, qué cambios estructurales se suscitan en el tiempo y qué efectos existen de estos cambios en conceptos universales como en la sociedad, en el Estado, en el mercado laboral, en el mercado financiero, entre otros. Metodológicamente esta perspectiva utiliza teorías que buscan alcanzar resultados generalizables. Desde esta perspectiva, se concibe al Estado como una entidad integral y coherente que va a actuar de un mismo modo, de comprender la alineación de fuerzas nacionales e internacionales. Por tanto, se trata de observar los intereses del Estado, los cuales determinan sus acciones (Migdal, 2007, 216).

De manera que, el enfoque racionalista y el estructuralista, conciben a los agentes como individuos coherentes o racionales, que mantendrán el mismo comportamiento de

encontrarse en las mismas circunstancias y perseguir las mismas metas. Por ejemplo, como en el caso de Bates (1981 en Migdal, 2007, 216-8), se llega a un resultado como el siguiente: el dominio de una clase social lleva hacia un tipo de acumulación económica antes que otra, lo que determina un tipo de distribución y esto explica las opciones de política en un país.

En buena medida los estudios de inequidad desde la disciplina económica o de la ciencia política se encuentra en esta perspectiva y que en el caso de la región latinoamericana se llega a un resultado común: los intereses de las élites determinan las políticas distributivas en la región dado que estas influyen sobremanera en las instituciones o el Estado está capturado por estas (Robinson, 2010; Dowding, 2009). Por lo que diversos estudios focalizados en políticas públicas tienen detrás este argumento frente a sus hallazgos como pueden ser: políticas que limitan el acceso al crédito, el acceso a la tierra, se oponen a la universalización de la salud, a la universalización del sistema de seguridad social, el acceso a la educación se limita a su universalización únicamente a nivel de la primaria, no se amplían los impuestos progresivos y se mantiene el financiamiento fiscal con impuestos regresivos, entre otros (Jara y Tumino, 2013, Ponce de León, 2012, Cornia, 2012, López-Calva et. al, 2010; Mideros y Gassman, 2017).

Un tercer enfoque es el institucionalismo histórico, que busca incluir a la historia y las instituciones como elementos constitutivos de sus teorías. Como ya se mencionó, la perspectiva racionalista tiende a preocuparse por las características, las actitudes y el comportamiento de los individuos de manera que se minimiza el rol de la historia. La perspectiva estructuralista niega la variedad de instituciones que influyen en los análisis distributivos (Migdal, 2007, 220). Este enfoque usualmente es abordado desde estudios transversales que se centran en el Estado y plantean analizarlo de manera separada a la sociedad o la economía. En términos generales se propone que frente a las mismas presiones se encuentra una variedad de respuestas. Al respecto Evans menciona: “los Estados no son genéricos. Varían dramáticamente en sus estructuras internas y en su relación con la sociedad. Diferentes tipos de estructuras estatales crean diferentes capacidades de acción en los Estados” (Evans, 1995, 11 en Migdal, 2007, 221). El trabajo de Polanyi (1957) es representativo en este enfoque, en cuyo análisis lleva a hacer interpretaciones generales sobre las grandes categorías como la sociedad o el mercado. Por ejemplo, en su obra interpreta al Estado como una pieza útil para el capitalismo y el mercado, y realiza caracterizaciones como “El mercado, ‘ese molino satánico’ sin piedad

disponía de cualidades físicas, psicológicas y morales de los seres humanos y las dejaba sin redes de protección en la cual caer” (Migdal, 2007, 220).

Bajo el institucionalismo histórico, se encuentran estudios que relacionan la inequidad actual en América Latina con los legados institucionales heredados desde la colonia, señalando que las instituciones que se conformaron mantienen su carácter excluyente hacia las mayorías de la población en favor de las élites (Acemoglu et. al, 2001; Engerman y Sokoloff, 1997; Coatsworth, 2010; Lange et. al, 2006; North 1995). Usualmente esta literatura busca enfatizar una u otra variable causal, sea la geografía, la cultural, la identidad del colonizador, el modelo económico instaurado; de la inequidad de unas colonias a diferencia de otras. Más allá de algunas debilidades en sus argumentos que Coatsworth las señala, estos trabajos llevan a cabo análisis en los cuales dividen la sociedad en clases sociales, asumen que unas clases acumulan más recursos que otras sin mayor énfasis en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad; y dan por hecho que los Estados pueden ser poseídos o son el reflejo de la clase social dominante. Así, esta literatura no llega a explicar cómo tales instituciones excluyentes se mantienen favoreciendo a las élites. Por ejemplo, Engerman y Sokoloff (1997) hacen una descripción sobre las capacidades de los habitantes en América Latina y el escaso acceso que tienen a programas educativos, pero al no detallar sobre estos -cómo se realizaban, quienes accedían y quienes no, que propósitos tenían- la intervención del gobierno queda invisibilizada en este hallazgo.

Por tanto, frente a la explicación de que un obstáculo que mantiene o profundiza la inequidad en la región es la captura del Estado por parte de las élites, las alternativas a innovar teóricamente son bastante limitadas.

Por otro lado, al plantearse que indistintamente del contexto en el que se encuentren los votantes, las élites, los políticos, los pobres, de estar bajo las mismas circunstancias siempre actuarán del mismo modo, estos enfoques pueden describir la inequidad, puede identificar líneas gruesas que influyen en un resultado de una distribución de recursos que derivan en la inequidad, sin embargo, al desconocer la contingencia, llegan recurrentemente al mismo resultado sin explicar cómo se reproduce el poder y así la inequidad.

Una cuarta perspectiva para abordar estudios de la inequidad es aquella que lo estudia desde el constructivismo y que busca comprender cómo esta se reproduce, para lo cual abordan ámbitos específicos como la raza, el género, la ubicación geográfica, entre otros. En buena medida estos trabajos se encuentran desarrollados en la literatura colonial

y postcolonial. Al respecto, considero que en esta literatura al no ubicar propiamente la forma de intervención del gobierno en sus análisis, aportan en la respuesta de investigación de esta tesis de manera parcial.

### **3. Acopio y procesamiento**

Este trabajo es teórico de manera que se busca identificar los conceptos sobre los que se parte en las distintas perspectivas teóricas, se busca comprender el tipo de preguntas y resultados que llegan en relación al tema de la inequidad, e identificar en la perspectiva de la gubernamentalidad, sus potencialidades, atributos y limitaciones para responder a la pregunta de investigación sobre cómo se gobierna la inequidad.

Para esta tesis utilizaré fuentes secundarias sobre estudios teóricos y empíricos realizados desde la perspectiva de la gubernamentalidad de Foucault.

## **Capítulo segundo: La inequidad a partir del enfoque de la gubernamentalidad**

### **1. Introducción**

El contexto actual es desafiante frente al avance del liberalismo económico y la búsqueda de que se profundice el sistema democrático. Este hecho constituye un reto dado que es como que existieran dos fuerzas que operan en sentidos opuestos. A nivel político, se procura robustecer un sistema con un soberano capaz de proponer un proyecto de Estado que procura “una armonía, una coherencia, una unidad”, llámese el bien común o el bienestar social; y a nivel económico, la centralidad que ha tomado el mercado que es una entidad abierta a la heterogeneidad, posibilita el desarrollo de un “orden espontáneo que deja a los individuos la libertad de utilizar su propio conocimiento en beneficio de sus propias metas” (De Lasargne, 2015, 64).

Tanto los procesos políticos como económicos, se reflejan en relaciones de poder que derivan en la inequidad. Esta última, entendida como la distribución desigual de activos, es un campo indispensable de intervención gubernamental para todo Estado moderno. Desde distintos enfoques teóricos de la disciplina económica y política, podemos describir distribuciones de y entre activos por estratos socioeconómicos, distribuciones de recursos de poder que pueden derivar en distintas o las mismas distribuciones previas. Ahora bien, la pregunta sobre cómo se gobierna la inequidad es crucial en los estudios sobre el Estado en países en vías de desarrollo. Esta pregunta de ninguna manera apunta a buscar modos de resolver esta problemática, pero sí comprender cómo se gobierna con ello y qué efectos puede tener. De lo planteado en el capítulo anterior, entendemos que bajo el sistema de mercado, las intervenciones del gobierno buscan transmitir la racionalidad económica en los sujetos gobernados, de manera que puedan intercambiar en este voluntariamente en el mercado, es decir, valerse por sí mismos. Los gobiernos cada vez se han vuelto más sofisticados en sus intervenciones, estas pueden realizarse de diversas formas y con distintos grados de éxito. Por ello, a continuación se profundizará en la pregunta sobre cómo se gobierna la inequidad.

En la primera parte se introducirá el concepto de Estado y gobierno que se utiliza en este trabajo y el enfoque de la gubernamentalidad. Luego se explicará la relación entre poder y conocimiento. Más adelante, se presenta en qué consiste generar espacios de intervención por parte del gobierno, y se tratará cómo se conforman poblaciones para ser

intervenidas, cómo se problematiza sobre ellas y en qué consisten las técnicas de intervención del gobierno. Finalmente, se encuentran las conclusiones, en donde se relaciona los planteamientos teóricos de este capítulo con la pregunta de este trabajo sobre el gobierno de la inequidad.

## **2. El Estado, el gobierno y la gubernamentalidad**

Una de las grandes contribuciones de Michel Foucault es el análisis de una racionalidad política distinta denominada biopoder. En su obra el autor hace un recorrido sobre las distintas racionalidades políticas en la cultura occidental que se realizan a lo largo de la historia. Una primera racionalidad política que el autor distingue fue en la Época Clásica, que se preocupaba por mantener una vida justa y buena, basada en la concepción metafísica del orden del cosmos. Así los políticos buscaban servir estas metas altas y procuraban conducir al hombre a que imitara el gobierno de Dios sobre la naturaleza. Luego, el autor distingue un segundo período durante el Renacimiento al cual usualmente se lo asocia con Maquiavelo. Aquí se rompe con ideas metafísicas, o con ideas que vayan más allá del poder del príncipe y cobra fuerza el gobierno para el aumento del poder del príncipe. Así el poder del príncipe y el tipo de Estado que gobierna es el objeto de estudio.

Un tercer período del pensamiento político es el que se refiere al concepto de *raison d'état*, dentro del cual Foucault presta especial atención al pensamiento de los autores de los manuales de policía y manuales técnicos, poco estudiados en esta época. En este pensamiento, se planteaban técnicas precisas para ordenar y disciplinar a los individuos, mientras se mantenía un pensamiento dominante en Occidente: el poder soberano que enmascaraba estas tácticas particulares. Para Foucault, el cambio que se da en la filosofía política es la centralidad que toma el Estado como fin en sí mismo, el cual era el más radical y moderno de todos al estar liberado de la meta de buscar la buena vida o ayudar al príncipe. El objetivo ahora era incrementar el propio beneficio del Estado, conduciendo así a sus súbditos a una mayor disciplina. Bajo este pensamiento político, el Estado y su poder eran el objeto de estudio, y así, las nuevas técnicas y conocimientos administrativos, a diferencia de los discursos jurídicos (Dreyfus y Rabinow, 1998, p.165-6).

De esta manera, el objeto a ser comprendido por el conocimiento administrativo no eran los derechos del pueblo, o la naturaleza humana, sino el Estado en sí mismo. Y bajo la propuesta foucaultiana de dejar de lado teorías generales, el estudio de este Estado

histórico específico requería de información sobre su población, sus recursos, sus problemas, así el conocimiento empírico era un componente esencial. De este modo, la política se convierte en biopolítica, la vida de las poblaciones o su destrucción pasaron a ser las opciones políticas, y así se da una creciente intervención del Estado en la vida de los individuos. “Las vidas, muertes, actividades, trabajos, miserias y placeres de los individuos eran importantes en la medida en que sus preocupaciones cotidianas llegaban a ser políticamente útiles” (Rabinow y Dreyfus, 2001, 168).

En este nuevo tipo de racionalidad política, el Estado ya no se dedica a relacionar todos los elementos y buscar generar una armonía; sino que ahora debe supervisar un conjunto de fuerzas cambiantes, que se fortalecen o se debilitan en el nuevo régimen político. El Estado liberado de la naturaleza y la teología, ahora ya no tiene un límite inherente en su esfuerzo. De tal modo, el análisis de las prácticas políticas distintivas es en lo que se centra Foucault. En definitiva, el aparato administrativo del Estado se ha planteado el bienestar del pueblo también desde otras racionalidades, pero lo distintivo bajo la racionalidad del biopoder es que las relaciones se han invertido. Las necesidades humanas ahora se conciben de un modo empírico e instrumental, como medidas para incrementar el poder del Estado y no como necesidades a ser resueltas en sí mismas (Rabinow y Dreyfus, 2001, 168). Para Foucault, el biopoder es generar un orden en todos los planos cuyas prácticas las denomina tecnologías disciplinarias, las cuales tienen una apariencia de mejora del bienestar de los individuos y de la población. El autor revela que “es una estrategia que nadie dirige y en la que cada uno se ha enredado cada vez más, cuyo solo fin es incrementar el poder y el orden en sí mismos” (Rabinow y Dreyfus, 2001, 24).

Bajo esta perspectiva, Foucault ubica que a partir del SXVI y SXVII el ejercicio de poder se hace en función del cálculo de las fuerzas, de las relaciones, de las riquezas, de los factores de poder, por lo que el gobierno busca ajustarse a una racionalidad. Esa es una forma moderna de tecnología gubernamental. Y es una racionalidad que ahora se ajusta a quienes son los sujetos de una sociedad civil, quienes son los sujetos económicos, quienes son los gobernados. En cuanto a los sujetos económicos, recordemos que son individuos que buscan satisfacer sus intereses, que utilizan una serie de medios y lo hacen como quieren, esa sería la racionalidad del gobierno. Y esto no quiere decir que se pierdan otras racionalidades del gobierno. Las distintas maneras de calcular entre las distintas racionalidades de gobierno -arte de gobernar la verdad, arte de gobernar bajo la racionalidad del Estado soberano, arte de gobernar bajo la racionalidad de los agentes

económicos, arte de gobernar en la misma racionalidad de los gobernados- constituyen el debate político. Así Foucault concluye que en definitiva, la política es el juego entre esas diferentes artes de gobernar (Foucault, 2007, 358).

Ahora bien, mencioné que el Estado gobierna bajo distintas racionalidades. Cabe un comentario adicional sobre la relación de esta racionalidad con el sistema capitalista. En efecto, los Estados modernos operan en un sistema capitalista cuyas fuerzas tienden a atomizar a la sociedad; pero a su vez, los Estados son “contenedores de poder” que se cristalizan de diversas maneras dependiendo de qué principios priman en su organización social. Estos principios pueden ser la organización social alrededor del mercado -que alude a que la racionalidad que prima en el Estado es aquella que se corresponde con el sistema capitalista, erróneamente- ya que la seguridad interna o externa, la gestión ambiental, la ciudadanía inclusiva, el Estado de derecho, el nacionalismo, la etnicidad, entre otros, también pueden ser los principios sobre los cuales se gobierna una organización social. Todos estos principios definen formas de organización social particulares y cumplen un rol en la formación o en la transformación del Estado. Así, resaltando el planteamiento de Michael Mann: esto elimina la idea de que los Estados son esencialmente capitalistas (Michael Mann, 1986 en Jessop, 2016, 42). Los funcionarios de gobierno, en representación del Estado, dan cabida a otros requerimientos y toman en cuenta otras presiones sociales de la sociedad civil, más allá de los requerimientos del sistema capitalista, y por medio de ello, buscan asegurar la integración institucional del Estado y la cohesión social de sus territorios (Jessop, 2016, 44).

Para reflexionar sobre el gobierno de la inequidad, es indispensable comprender la noción de Estado, gobierno y así dar paso a la propuesta de Foucault de la gubernamentalidad. Como concepto de Estado, siguiendo a Nicholls (2015), tomo como referencia el planteamiento de Migdal:

un campo de poder marcado por el uso y amenaza de la violencia, que toma forma a partir de una 1) imagen coherente de una organización que controla el territorio, que es una representación de la gente dentro de ese territorio y 2) las prácticas efectivas de sus múltiples partes (Migdal, 2001, 16).

He optado por este concepto de Estado, dado que recoge dos de sus dimensiones que tienen una relación estrecha con el concepto de gubernamentalidad que abordaré en seguida; pues la noción de imagen nos orienta a cómo el gobierno proyecta las percepciones de ser un ente coherente, unificado que se traducen por ejemplo en los discursos que surgen en el acto de gobierno, y la noción de las prácticas que guían las

técnicas de intervención. Para Foucault, “el deber hacer del gobierno tiene que identificarse con el deber ser del Estado” (Foucault 2007, 19). El Estado es el correlato de una manera de gobernar.

Ahora, ¿qué es el gobierno? Según Foucault (2006, 135), es “la correcta disposición de las cosas, arregladas de un modo que nos dirijan a un fin conveniente”. El objetivo del ejercicio de poder de un gobierno es la población en un territorio. Se trata de gobernar la relación de y entre las poblaciones con las cosas, es decir, con la riqueza, con los recursos, con los medios de subsistencia; en un territorio con sus cualidades específicas como son el clima, la fertilidad del suelo. Así el gobierno tiene una finalidad propia y se distingue de la soberanía que piensan los juristas, cuyo contenido es el bien común, entendido como aquel estado en el cual todos los sujetos respetan el orden establecido, es decir, someterse al soberano (Foucault, 2006, 137).

Pero la concepción del gobierno de Foucault, tiene un sinnúmero de objetivos: (que) “la mayor cantidad de riqueza sea producida, que la población sea provista con suficientes medios de subsistencia, que la población sea capaz de multiplicarse, entre otras”. Así, a diferencia de lo que es para los juristas en donde para alcanzar el bien común se apoyaban en la soberanía, es decir la obediencia a la ley; el pensar en “formas de disponer las cosas” quiere decir actuar sobre la base de tácticas antes que de leyes o utilizar las leyes como tácticas, de manera que se alcancen los “fines convenientes” (Foucault, 2006, 137).

Según Foucault, esta reflexión deriva en que en la modernidad, lo que posiblemente es importante no es tanto la estatización de la sociedad como la “gubernamentalización” del Estado. El Estado ha permanecido en el tiempo y se pueden comprender sus limitaciones sobre la base de las tácticas de la gubernamentalidad (Foucault, 2006, 142-3), que quiere decir: “el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y tácticas ... para el complejo ejercicio del poder, el cual tiene como su objetivo a la población, como su forma principal de conocimiento a la economía política, y como sus medios técnicos esenciales a los aparatos de seguridad” (Foucault, 2006, 142).

### **3. Conocimiento, Poder y Gobierno**

Ahora bien, el gobierno puede llevar a cabo su tarea porque dispone de un conocimiento para definir los objetivos a ser alcanzados, lo que potencia su poder. Para ello, es importante tratar sobre la relación entre conocimiento, poder y gobierno. Para

Foucault, la verdad y el poder no son externos el uno del otro y al analizar las prácticas específicas busca comprender el juego entre verdad y poder.

El poder moderno tiene una dimensión coercitiva y una positiva. Foucault sostiene que esta segunda dimensión del poder es más tolerable bajo la condición de que se enmascare a sí mismo. De tal forma que, el enmascaramiento del poder “consiste en producir un discurso, aparentemente opuesto a sí mismo, pero parte en realidad de un desarrollo mayor del poder moderno. Foucault explica que: “El poder, como puro límite trazado a la libertad, es, en nuestra sociedad al menos, la forma general de su aceptabilidad” (Foucault, 1980, p. 105, en Rabinow y Dreyfus, 2001, 159). Y, “el poder (moderno) es tolerable sólo con la condición de enmascarar una parte importante de sí mismo. Su éxito está en proporción directa con lo que logra esconder de sus mecanismos” (Foucault, 1980, p. 105, en Rabinow y Dreyfus, 2001, 162-3)

Nicholls (2015) reflexiona sobre la dimensión positiva del poder, es decir la que apela a lo empoderador, constructivo y productivo, no así a su otra dimensión negativa que opera sobre la base de la fuerza. Parte de la dimensión positiva del poder puede observarse al analizar cómo el gobierno construye una imagen de ser la esencia de la eficacia y así convertirse en “disponer correctamente las cosas”. El gobierno debe construir esa imagen para lo cual cabe indagar en cómo se entiende la relación entre poder y conocimiento. Para Foucault, ambas categorías van de la mano y se constituyen mutuamente, es decir, “poder es conocimiento” o “conocimiento es poder”; para que exista poder debe existir un campo de conocimiento que cumpla con ese propósito. Retomando la noción positiva del poder, el poder-productivo debe sustentarse en el conocimiento (Nicholls, 2015, 10). Un ejemplo es que para que los sujetos de cualquier sociedad se vuelvan productivos, los gobiernos inspirados en el liberalismo, han inventado una tecnología de ciudadanía basada en técnicas de empoderamiento dirigidas a las poblaciones particulares que se desea intervenir. Ver el caso de intervención de los Programas de Acción Comunitaria planteados por Cruikshank (1999) más adelante.

Más aún sobre el poder, Nicholls (2015) explica que a nivel epistemológico cabe enfocarse en la interrelación entre el conocimiento, las prácticas discursivas y el poder, ya que así es posible observar las diferentes modalidades del poder ejercidas sobre o a través de una población; lo que contribuye en la comprensión sobre los regímenes de gobierno que conforma un Estado y su población, y sus grados de éxito (Nicholls, 2015, 3).

Hemos mencionado que Foucault plantea las tecnologías disciplinarias como una parte de la racionalidad política actual. Estas se entienden como las prácticas políticas que realizan los gobiernos para alcanzar “los fines convenientes”. Foucault plantea las tecnologías políticas como aquellas que transforman un problema político en problemas técnicos, y esto deriva en un campo de poder expansivo para el gobierno. Esto quiere decir que “las políticas avanzan tomando lo que es esencialmente un problema político, sacándolo del dominio del discurso político y volviendo a situar en el lenguaje neutral de la ciencia” (Rabinow y Dreyfus, 2001, 226), de manera que los problemas se convierten en temas técnicos a ser tratados por los expertos, que son los poseedores del conocimiento científico. En esta traducción de un problema político al ámbito técnico, el discurso sobre la reforma toma importancia. Así el biopoder de procurar más salud, mejor bienestar, más protección, avanza; y si existen fracasos, es decir, si no llegan a resolverse los problemas técnicos, se responde con más de lo mismo. En otras palabras, frente a otros problemas u otras anomalías que surjan, ante la ausencia de alternativas, se los vuelve a presentar como problemas técnicos, y así se refuerza y extiende el poder de los expertos. La dinámica que se genera es que “se nos promete normalización y felicidad a través de la ciencia y la ley” (Rabinow y Dreyfus, 2001, 226). Por tanto, una vez asegurado el avance del biopoder, el conflicto que se da es entre “puestas en práctica”. Así la pregunta es ¿qué es lo que hacen las prácticas que se relacionan con la inequidad en una población? No con esto Foucault concluye que todas las prácticas de normalización han tenido éxito en disciplinar, o que cada producción de saber funciona como un efecto de poder, “la tendencia a la normalización no ha tenido éxito al totalizar todas las prácticas” (Rabinow y Dreyfus, 2001, 234). A lo que apunta Foucault es a comprender estas prácticas, que son todo lo que tenemos para comprender el presente, y así revelar esta dinámica del poder y sus resistencias.

Jessop (2016) señala que las relaciones de poder están socialmente estructuradas, se encuentran dentro de un marco institucional en el cual se reproducen, de manera que no se tratan de imposiciones excepcionales o unilaterales. Isaac dice “en lugar de que el poder sea que A obtenga de B algo que B no haría de no ser impuestas por A, las relaciones sociales de poder usualmente incluyen que A y B hagan lo que ordinariamente hacen” (Isaac 1987:96, en Jessop, 2016, 94). Y es en esas relaciones cotidianas que se constituyen relaciones de poder que pueden volverse duraderas, que involucran intercambios a veces recíprocos, a veces asimétricos, que atraviesan capacidades y vulnerabilidades.

Michael Dean (1999) aborda la reflexión sobre el poder bajo esta perspectiva de modo esclarecedor. El autor plantea que a diferencia de partir *a priori* del análisis de una distribución de poder dada y localizada que usualmente se reflexiona como un juego de suma cero, aquí se comprende al poder como el producto de ese ensamblaje de relaciones entre técnicas de gobierno, prácticas y racionalidades. Ahora bien, es crucial comprender a las prácticas de gobierno como enfoques que comprenden elementos heterogéneos que tienen diversas trayectorias, formas a lo interno y externo y que atraviesan distintos temas o problemas. Esta forma de concebirlas, dista de comprenderlas como expresión de un todo, como reducibles a un conjunto de relaciones, o a un esquema de problemas y funciones. Es decir, no son partes o expresiones de un todo. Las prácticas de gobierno se refieren a ensamblajes constituidos históricamente a través de los cuales, “se educa, se cura, se cuida, se castiga, se alivia de la pobreza, se educa, se entrena, se aconseja” (Dean, 1999: 40). Nuevamente, lo relevante de centrarse en las prácticas de gobierno, es analizar cómo se piensa, que es un dominio práctico y técnico (Dean, 1999: 41).

Foucault sostiene que las prácticas del biopoder o tecnologías disciplinarias, se mantienen relativamente ocultas en el momento de su expansión. Estas tecnologías hacen uso de diversas teorías de Estado y que pueden ubicarse en diferentes lugares de poder: las universidades, las escuelas, las oficinas, las fábricas. Para el autor, la competencia entre estas tecnologías ha enmascarado el avance de las prácticas del biopoder. Foucault da como ejemplo el avance del discurso humanístico de la igualdad en el S.XVIII, que cubría una disciplina que se entendía silenciosamente: los reglamentos de vagabundos, los reglamentos de los talleres manufactureros, los controles policiales; las cuales no cabían en el discurso de la igualdad, la fraternidad y la libertad. Si bien ha habido avances en términos de la representación, las disciplinas aseguran que no todos los miembros de la sociedad sean iguales ni igualmente poderosos: “Las disciplinas reales y corporales han constituido el subsuelo de las libertades formales y jurídicas. El contrato podía bien ser imaginado como fundamento ideal del derecho y del poder político; el panoptismo constituía el procedimiento técnico, universalmente difundido, de la coerción” (Foucault, 1975, 225 en Rabinow y Dreyfus, 2001, 164-5).

La racionalidad de estas “tecnologías del bio-poder”, como las comprender Foucault, es lo que el autor busca analizar. Y para comprender su forma de actuar día a día, debemos llegar al nivel de las microprácticas. Al respecto, Foucault explica que el poder es multidireccional, opera de arriba hacia abajo, de atrás (el pasado) hacia adelante (el presente), no se restringe a instituciones políticas. Sin embargo, el autor explica que

si las tecnologías disciplinarias encuentran una localización particular (escuelas, hospitales, talleres de producción), “el biopoder comienza su despegue”, es cuando esta tecnología disciplinaria se vuelve realmente efectiva (Rabinow y Dreyfus, 2001, 216). Para Foucault, de lo que se trata es de trazar el funcionamiento real de las relaciones de poder desiguales, ya que de no hacerlo, se mantendrá la ilusión de que el poder solo se aplica desde los que están arriba a los que están abajo.

Para Foucault, la modernidad se caracteriza por la expansión de un poder normalizador, para cuyo avance requiere de crear “anormalidades”, y así las tecnologías del biopoder, pueden operar en su tarea de supervisión y administración. De tal manera, Foucault expone que la pregunta no es por qué han fracasado las prisiones, o a qué tipo de fines sirve este fracaso, pues pese a todo, puede no ser un fracaso después de todo. La respuesta de Foucault es:

Sería preciso entonces suponer que la prisión, y de una manera general, los castigos, no están destinados a suprimir infracciones; sino más bien a distinguir las, a distribuir las, a utilizar las; que tienden no tanto a volver dóciles a quienes están dispuestos a transgredir las leyes, sino que tienden a organizar la transgresión de las leyes en una táctica general de sometimiento”. Las penitenciarías y quizá todo poder normalizador solo son exitosos en la medida en que son parcialmente exitosos (Foucault, 1975, p. 277 en Rabinow y Dreyfus, 2001, 226).

De manera resumida sobre lo dicho hasta aquí, como lo expone Nicholls (2015:10), el gobierno para “disponer las cosas de la manera correcta” requiere: proyectar una imagen como esencia de la eficacia, definir el campo de intervención basado en el conocimiento y técnicas, y llevar a cabo un discurso que defina y justifique los espacios de intervención del gobierno, siendo esto último donde se observan las prácticas del gobierno. El concepto de gubernamentalidad es útil ya que nos permite ubicarnos en la dimensión discursiva y las prácticas de gobierno en donde se dilucide cómo opera el Estado moderno.

Cabe mencionar, que este análisis es valioso en el sentido de que explica momentos de relación entre el Estado y la sociedad invisibilizados o poco estudiados (Nicholls, 2015, 16), al situarse más en la cotidianidad del ejercicio de gobierno que en momentos “radicales” como puede ser en revueltas, huelgas nacionales, intentos de golpes de Estado, entre otros, que se recogen en la literatura de movimientos sociales.

Ahora bien, una forma de dominación moderna requiere que el Estado cree espacios de intervención apelando al conocimiento. Para generar tales espacios de intervención del gobierno en la sociedad, se identifica tres prácticas concretas: primero, la constitución de poblaciones; segundo, realizar una problematización; y tercero, el crear

técnicas de conocimiento y de intervención (Nicholls, 2015). En la siguiente sección, explico estas tres prácticas.

#### **4. La generación de los espacios de intervención del gobierno**

##### 4.1. Sobre las poblaciones

Foucault (2007) destaca que es a partir de una racionalidad que se realiza el ejercicio del gobierno (por ejemplo, a partir de la estadística), la cual no puede derivar únicamente de leyes o principios de sabiduría o prudencia, sino que el Estado también tiene una forma de razonamiento de un tipo particular, que encontró tierra fértil en el problematizar sobre la población. Así, se definen nuevos campos de análisis, por ejemplo, ahora a la economía hay que relacionarla con los problemas de la población, y este giro lleva a que el arte de gobernar sea reflexionado y calculado fuera del ámbito jurídico de la soberanía. Por ejemplo, frente a los problemas de insalubridad o analfabetismo en ciertas poblaciones, la forma de intervenir en estos problemas desde el gobierno, es reflexionándolo desde las pérdidas de la productividad que esta población puede traer a la sociedad, o desde un punto de vista moral, el “mal ejemplo” que estas poblaciones pueden dar a aquellos que no se esfuerzan por “ser productivos”.

De tal manera, la población pasa a ser el fin del gobierno y no solamente donde se asienta el poder del soberano. El gobierno deja de pensar en sí mismo sino que ahora gobierna para el bienestar de la población, la mejora de las condiciones, el incremento de la riqueza, la esperanza de vida, la vida saludable, con el objeto de avanzar como Estado. El gobierno va a actuar directamente sobre la población sea a través de amplias campañas o indirectamente a través de técnicas que lo harán posible sin que necesariamente la población esté consciente de ello (Foucault, 2006: p. 140).

Por otra parte, a la población se le entiende como sujeto de necesidades, objeto de gobierno y consciente de la existencia de un gobierno. Los individuos de una población tienen intereses a nivel individual que componen a una población<sup>2</sup>, y hay unos intereses agregados de la población independientes de los intereses particulares de los individuos que la componen. Las poblaciones, a diferencia de otros grupos gobernables como los

---

<sup>2</sup> Según Jessop (2016), los intereses deben reflexionarse en términos comparativos, dependen de la ventaja comparativa de uno sujetos particulares en un contexto dado, en lugar de ser ventajas absolutas independientes de su viabilidad. Los intereses no se basan únicamente en percepciones de los sujetos, sino que se asientan en relaciones sociales y sistemas de valores. Los intereses deben relacionarse con los límites estructurales y las oportunidades coyunturales, posibles a ser transformados. Eso nos permite ubicar qué aspectos de los intereses de un agente son vistos en desventaja o no.

sindicatos, las organizaciones étnicas, los grupos religiosos, entre otros; si bien poseen sus propios intereses, unas características particulares y una historia, permite comprenderlas como grupos abiertos a ser influenciados, y por tanto, ser gobernables. Las poblaciones son homogéneas, constituidas por un conglomerado de individuos unidos por la idea de nación, de territorio, de gobierno, así como mantener ese carácter de ser un grupo de individuos dispersos incapaces de generar procesos de organización (Nicholls, 2015).

En sociedades caracterizadas por una inequidad alta, cabe reflexionar sobre cómo se construyen poblaciones para gobernar. Sobre la base de qué principios se las construye: como poblaciones de ciudadanos con derechos, como poblaciones de sujetos dominados a quienes “hay que educar”, como poblaciones de habitantes despersonalizados, como poblaciones de extranjeros a quienes se justifica otro tratamiento, entre otros. El preguntarse cómo se gobierna la inequidad busca desmenuzar las formaciones sociales que se conforman en este caso, en donde, como ya se mencionó, apenas uno de los elementos que las constituyen es el lugar que ocupan en la división social del trabajo (las organizaciones sociales bien pueden conformarse dependiendo de la importancia que tengan otros principios como son el nacionalismo, el Estado de derecho, la ciudadanía inclusiva, entre otros) (Jessop, 2016, 44). Por ejemplo, del trabajo de Walters (Graham Burchell, en Walters, 2000, 6) se entiende que el establecer esa relación entre el gobierno y las poblaciones a ser intervenidas, es necesario para generar el conocimiento y las prácticas en ellas, de modo que estas se vuelvan voluntariamente su “socio” o “cómplice”.

Así, para Foucault, el término “poblaciones” constituye la ontología sobre la cual gobierna el Estado moderno (Nicholls, 2015: 13). El gobierno de las poblaciones quiere decir que el gobierno traduzca la economía política en prácticas políticas, para las que debe definir tácticas y técnicas que le permita gestionarlas a profundidad y en detalle. Por otra parte, la noción del gobierno de la población vuelve más visible el problema de la fundación en la soberanía así como la necesidad de desarrollar una disciplina. El Estado moderno se basa en la relación soberanía-disciplina-gobierno cuyo punto central es la población y su mecanismo esencial los aparatos de vigilancia y disciplina lo cual se abordará en los casos que se presentan más adelante. De manera que a partir del SXVIII, el gobierno, la población y la economía política constituyen una serie sólida que se mantiene (Foucault, 2006: p. 142). Ahora, pasemos a una segunda práctica de gobierno para generar un espacio de intervención, la problematización.

#### 4.2.La problematización

Recordemos que la gubernamentalidad también tiene relación con comprometerse con un ethos crítico frente al presente, lo que quiere decir mantener la interrogación sobre lo que se asume como dado, natural, necesario, neutral, efectivo (Dean, 1999, 3-4). Este ethos crítico, Dean (1999) lo denomina “analítica de gobierno”, por medio del cual se reflexiona sobre la lógica, las regularidades, las racionalidades, las estrategias del gobierno. Este tipo de análisis es una manera útil para llevar a cabo una problematización, que quiere decir mantener el cuestionamiento constante sobre cómo dirigimos nuestra propia conducta o la de otros (Dean, 1999:38, en Nicholls, 2015: 13-14). Michael Dean ejemplifica este ejercicio al exponer las técnicas del empoderamiento. La problematización de las poblaciones definidas como “desempoderadas” o “dependientes”, o de baja autoestima o baja moral, puede dilucidar lo que en los estados de bienestar se comprende como aparatos burocráticos rígidos, desempoderadores y paternalistas. Este modo de reflexionar nos lleva a preguntas como las de este estudio, “¿cómo se gobierna la inequidad?”. Para lo cual el autor plantea que las prácticas de gobierno, y el interrogarse qué sucede cuando uno gobierna y es gobernado; son fuentes interesantes del ejercicio de problematización.

Esto implica identificar todo lo que se requiere para definir un régimen de prácticas de gobierno, las condiciones que tiene ese gobierno, lo que incluye un conjunto heterogéneo e infinito de cosas. Y el análisis de cómo se piensa va relacionado con los tipos de conocimiento o experticia que se requiere. De manera que se comprende qué partes del Estado se constituyen como autoridad, tienen poder sobre otras, cómo diferentes agentes están ubicados con poderes específicos, qué elementos se toma en cuenta y cuáles se deja afuera. Con este análisis, se puede dilucidar cómo se conforma un campo de intervención del gobierno, de modo que esto refleja la naturaleza contingente y la diversidad de formas que estos campos de intervención pueden tener (Dean, 1999, 40). Por ejemplo, esto explica el que agencias del Estado para la provisión de crédito a los productores de una economía tomen más relevancia, que agencias de capacitación sobre alguna técnica productiva. Pues, se entiende que el conocimiento y técnica para otorgar crédito es más especializado y además su riesgo de no hacerlo adecuadamente es más alto al poder afectar a un conjunto de productores, que el conocimiento y técnica sobre alguna técnica productiva cuya mala práctica puede afectar solamente a los sujetos capacitados. En cierta medida, esto ejemplifica la relevancia que ha tomado en la institucionalidad del Ecuador, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, por

sobre el Instituto de Economía Popular y Solidaria desde la creación de este nuevo tema a gobernar: la Economía Popular y Solidaria como respuesta a la extensa economía informal que existe en el país.

Proceder de este modo, potencia al investigador al permitirle comprender las tensiones políticas en los procesos de formación del Estado sobre las definiciones, los significados o sobre las formas de representación; y cómo estas se reproducen. También, ya que un régimen de intervención no existe *a priori*, sino que se crea en el acto de gobierno, puede acabar por ser contraproducente para el propósito que le dio inicio. Pues, con este tipo de análisis, se puede identificar cuando “los intervenidos” demandan soluciones que van más allá de la auto-representación del Estado y sus técnicas de intervención, lo cual puede suscitar conflictos. Por ejemplo, en el trabajo de Ferguson (1994) que se presenta más adelante, se observa cómo la demanda de empleo de los lesotenses hacia el gobierno tiene grandes limitaciones dado que una gran parte de las fuentes de ingresos de las familias provienen del trabajo minero en Sudáfrica, lo que limita la capacidad del gobierno lesotense en el ámbito económico.

#### 4.3. Técnicas de intervención

Es necesario retomar el concepto de Estado planteado, y comprenderlo desde su dimensión estratégica-relacional con la sociedad, para indagar en los modos de intervención del gobierno. Al buscar reflexionar la relación del Estado con la sociedad, es necesario ubicarse en los vínculos que existen o que se pueden dar entre instituciones, agencias y prácticas, que están más o menos conectadas con relaciones económicas y sociales. A partir de esos vínculos, se pueden entender los modos de intervención del gobierno que involucra entender el campo de acción del sistema Estado y sus límites, el demarcar los límites cambiantes entre lo público y privado, identificar los mecanismos institucionales y organizacionales y ver cómo operan, y comprender la disponibilidad de recursos para la intervención. Así se puede entender si el Estado opera de un modo despótico o en alianza con otras fuerzas políticas. Jessop (2016) relaciona esta dimensión con el poder infraestructural de Michael Mann, que se refiere a “las capacidades del Estado para penetrar la sociedad y organizar las relaciones sociales a través del territorio, sobre la base de sus decisiones políticas” (Mann, 1984,189; cf. Mann 2008 en Jessop, 2016, 70). Es así que un gobierno, en representación del Estado, lleva a cabo sus intervenciones cuyos límites y fortalezas podrán definirse en función de las capacidades relacionales de éste con la sociedad.

Los medios de intervención estatal son: la coerción organizada, las leyes acordes al Estado de Derecho o a una contingencia particular, el dinero que incluye el cobro de impuestos y la provisión de crédito, el conocimiento, entre otros (Willke, 1992 en Jessop, 2016, 71). También existen unas micro-intervenciones que visibilizan los límites externos del Estado y su superposición con otros órdenes institucionales, como puede ser la sociedad civil. Según Jessop (2016, 71), esto explica el creciente interés que ha tomado el conjunto de prácticas como son la gobernanza y la gubernamentalidad (Jessop, 2016, 71).

Volviendo al gobierno de la inequidad, amerita concentrarse en el conocimiento, como un medio de intervención estatal. Nicholls (2015, 15) menciona que lo relevante es preguntarse qué tipo de conocimiento se requiere, qué se vuelve visible y qué no. De modo que el conocimiento permite articular temas de manera que se justifique la intervención del gobierno. Este tipo de análisis permite dilucidar las tensiones políticas que se dan en el ejercicio de gobierno. El éxito o no de las intervenciones gubernamentales depende del apoyo político detrás. Por ejemplo, Murray Li (1994) presenta cómo las intervenciones en los programas de mejora en Indonesia, buscan desconocer cualquier causa de algún problema a los ámbitos de economía política, lo que deriva en tensiones y efectos que bajo el modo de analizar de la gubernamentalidad, pueden ser comprendidos.

En los Estados modernos, el apoyo político en buena medida depende de modos específicos de integración de las masas (o de exclusión) que canalizan, transforman, priorizan demandas, manejan el flujo de concesiones materiales necesarias para mantener el ‘equilibrio inestable de compromiso’ subyacente (Jessop, 2016, 72). Es común que los Estados definan unos proyectos de Estado, que se constituyen en un marco de referencia sobre el cual, las distintas partes del Estado y los funcionarios estatales o sujetos individuales y colectivos pueden coordinar y colibrar las políticas y también conectar diversas políticas con “el bien común” llámese bien público o bienestar social. Estos proyectos se asientan en bases sociales, las cuales son heterogéneas y que varían en su compromiso con el Estado en distintas coyunturas. Pueden darse conflictos alrededor de políticas específicas (Jessop, 2016, 72-73). Ahora bien, las posibilidades de acción están limitadas por cualidades específicas de los agentes, que para Jessop requieren de aproximaciones históricas a una combinación de fuerzas sociales, de recursos materiales y simbólicos, de modos de calcular, de estrategias y tácticas, de tecnologías sociales, de

límites estructurales y oportunidades coyunturales que son necesarias o suficientes para producir unos efectos dados (Jessop, 2016, 92).

Por otra parte, las intervenciones gubernamentales tienen distintos efectos. Foucault y Mitchells coinciden en la idea que los efectos del Estado son el resultado de una imbricación de acciones que existe entre el Estado y la sociedad civil. Para Foucault, el Estado es lo que es ahora por esa gubernamentalidad que se ha ejercido entre los distintos espacios de relación entre el Estado y la sociedad, que permiten replantear constantemente lo que es dominio del Estado y lo que no, lo público y privado, y así sucesivamente (Foucault, 2007, 144-5 en Jessop, 2016, 47). Al respecto Mitchell (1991) señala:

El Estado debe ser abordado como un efecto de procesos detallados de organización espacial, de arreglos temporales, de especificaciones funcionales, de supervisión y vigilancia, lo que crea una apariencia de un mundo fundamentalmente dividido entre Estado y sociedad. La esencia de la política moderna no se refiere a políticas formadas en un lado de esta división para ser aplicadas o dar forma al otro lado, sino a producir y reproducir esta línea de diferencia (1991, 95 en Jessop, 2016, 47).

En conclusión, para responder la pregunta sobre cómo se gobierna la inequidad, se debe investigar el Estado en el marco de sus amplias y diversas capacidades, en áreas de política específicas, a través del tiempo y dentro de coyunturas específicas. Así se puede relacionar esas capacidades con campos de política específicos, con organizaciones sociales particulares, de modo que se avizore el horizonte de tiempo que se requiere para llevar a cabo sus acciones y se dilucide cuán efectivas van a ser en sus propósitos.

## **5. Reflexiones finales**

Hasta aquí he presentado los planteamientos teóricos alrededor de la gubernamentalidad como un entretelón para reflexionar sobre la pregunta que me hago en este trabajo, ¿cómo se gobierna la inequidad? Como ya he mencionado, considero de crucial importancia responder esta pregunta de modo teórico, por los siguientes motivos. Uno, se refiere a que la pregunta sobre cómo se gobierna la inequidad es crucial en los estudios sobre el Estado, dado que la problemática de la inequidad, como se observarán en los casos que se presentan en el siguiente capítulo, ocupan un lugar en su campo de operación. El propósito es comprender cómo interviene el gobierno ante problemáticas de la inequidad y qué efectos produce esta intervención; lo cual puede ser respondido desde el análisis de la gubernamentalidad. Dos, que se encuentra relacionado al primer motivo, se refiere a que una sociedad atravesada por amplios contrastes entre sus

miembros, reflejadas en evidentes divisiones sociales, obligan a que los gobiernos no las pasen por alto, sino que las problematiquen y busquen intervenir en ellas recurrentemente. Y así, es útil reflexionar bajo la perspectiva de la gubernamentalidad, ya que esta permite comprender lo que sí se aborda y lo que se deja fuera en tales problematizaciones. Es decir, a partir de este tipo de análisis, se puede identificar y discernir sobre espacios de relación entre el Estado y la sociedad, que son o puede constituirse en conflictos y desafíos actuales y futuros.

Los gobiernos tienen múltiples maneras de intervenir. Sea desde la política fiscal a través de las políticas impositivas con fines recaudatorios o de generar incentivos en favor de ciertos comportamientos, sea desde la política social que se institucionalice dentro de la operación misma de la burocracia gubernamental bajo los programas de protección social o bienestar social, o sea desde intervenciones puntuales bajo alianzas entre el gobierno, agencias internacionales y organizaciones extra-estatales como pueden ser ONGs. Intervenciones como las dos últimas señaladas son de particular importancia en este trabajo, dado que para su implementación se requiere de acciones entre el Estado y la sociedad civil, que entra en el campo de lo político, y cuya imbricación de acciones derivan en unos efectos dados. Como lo he planteado anteriormente, es una necesidad del Estado plantear un proyecto de gobierno que se corresponda con su formación social, que procure una coherencia institucional, que derive en una cohesión social. Y al mencionar esta tendencia de los gobiernos hacia una “gubernamentalización”, al parecer su ejercicio se ha vuelto cada vez más, de doble vía. Resulta especialmente interesante, preguntarse sobre el gobierno de la inequidad en contextos sociales altamente divididos, para así interrogarse sobre cómo los gobiernos intervienen en estas problemáticas y en qué devienen estos ejercicios de intervención entre los gobiernos y las poblaciones intervenidas.

## Capítulo tercero: Casos que ejemplifican el gobierno de la inequidad

### 1. Introducción

El gobierno de la inequidad de una sociedad es una parte constitutiva de los Estados modernos contemporáneos. El comprender cómo se gobierna esta característica de toda sociedad, considero es indispensable reflexionar aún más hoy en día, con las magras perspectivas de empleo y pobreza que se tiene a futuro. Cómo los gobiernos reflexionan al respecto, qué hacen y cómo lo hacen, contribuye en la comprensión que tenemos de los sujetos y sociedades que se están formando en nuestra realidad actual. Como Dean plantea:

Cómo se piensa el acto de gobernar, las reformas de gobernar, el modo en que se construye dominios para gobernar, los instrumentos y modos en que se gobierna – en definitiva, toda el área que podríamos llamar de política pública- no son reflexiones secundarias de relaciones más fundamentales, como el mercado o la familia. Mas bien, entre las racionalidades de gobernar, están las condiciones permanentes que permiten dar forma a aquellos dominios conocidos como el mercado de trabajo o el espacio de la vida familiar. Cuando nos confrontamos o intentamos dar otra forma al modo en que pensamos sobre gobernar en cualquier esfera, lo que estamos haciendo es cuestionar la misma materia con la que está hecha nuestras formas de vida (Dean, 1999, 80).

A lo largo del S.XX las diversas y controversiales prácticas gubernamentales para mejorar la vida de las poblaciones, llámense sistemas de bienestar, protección o asistencia social, los programas pro-pobres, entre otros; usualmente están asociadas con preocupaciones por los problemas de la pobreza, el desempleo, y su administración. Estas prácticas tienen como meta común, “producir” ciudadanos independientes, capaces de mantenerse por sí mismos, y únicamente aquellos que no tienen esa capacidad -los pobres, los desempleados- son aptos temporalmente para recibir ayudas del gobierno. El diseño de estos programas está atravesado por nociones como dependencia, autonomía o auto-determinación que caracterizan al liberalismo, e inspira a los modos de intervención del gobierno sobre la inequidad social. Desde la perspectiva de la gubernamentalidad de Foucault, es posible comprender las prácticas del gobierno para atender los problemas de la inequidad bajo los programas de bienestar o asistencia social; y no solamente constatar como las nociones de dependencia, autonomía o auto-determinación son símbolos de las relaciones sociales, sino como estas permiten que los programas sociales operen.

Desde el enfoque de la gubernamentalidad, se puede comprender como las categorías como pobres, desempleados, oprimidos, surgen, y cuál es su rol en las intervenciones del gobierno bajo los programas de bienestar. Estas categorías son

necesarias para la distribución de beneficios en las democracias liberales, por lo que comprender las prácticas del gobierno para construir estas categorías es indispensable. Por otra parte, para reflexionar sobre estas categorías es inevitable incluir juicios de valor desde la moral o preceptos psicológicos, sobretodo en el sentido de que las prácticas de gobierno tienen un componente de dirigir la conducta de otros y de cómo dirigir la conducta de uno mismo, o la capacidad de autogobernarse. Tercero, incluir el conocimiento o crítica de aquellos intervenidos por tales prácticas del gobierno, es parte de esta analítica de gobierno, no en el sentido de que los oprimidos tienen una mayor capacidad para acercarse a la verdad y así desafiar los modos de subordinación que estén viviendo por medio de las prácticas en nombre del bienestar y así que deriven en “nuevas visiones sociales emancipatorias”, como Fraser y Gordon lo plantean (1994, 332 en Dean, 1999, 82). Sino que en efecto, desde la perspectiva de la gubernamentalidad es posible captar las múltiples agencias de los distintos actores alrededor de las prácticas de gobierno, y así comprender las relaciones de poder, es decir, de dominación y subordinación, que son parte de las mismas prácticas de gobierno en nombre del bienestar. De modo que, las practicas de los gobiernos contemporáneos, actúan sobre la base de la capacidad de agencia de los sujetos intervenidos, por lo cual, “esas nuevas visiones sociales emancipatorias” que proponen las autoras Fraser y Gordon (1994), como lo resalta Dean, son parte del objetivo de las mismas prácticas de gobierno que estas buscan criticar (Dean, 1999). De tal modo, la perspectiva de la gubernamentalidad nos permite reflexionar sobre los efectos de estas prácticas.

A continuación, se abordan cuatro casos que aplican la gubernamentalidad como un tipo de análisis político, en el que el gobierno problematiza un ámbito de intervención, constituye poblaciones e interviene. A través de estos casos, podremos comprender los efectos del gobierno sobre los sujetos intervenidos o sujetos gobernados dentro de las relaciones de poder en cada contexto dado. El primer caso, corresponder al trabajo de Mitchell Dean (1991) sobre la constitución de la pobreza en Inglaterra. El segundo caso, corresponde al caso del Programa de Acción de los Pobres estudiado por Barbara Cruikshank (1999). El tercer y cuarto caso, abordan la intervención gubernamental de agencias de desarrollo internacionales en alianza con los gobiernos, en poblaciones pobres en Lesoto e Indonesia, investigados por James Ferguson (2001) y Tania Murray Li (2007).

## 2. El caso de la constitución de la pobreza

Es ilustrativo exponer un ejercicio de problematización y las técnicas de intervención que llevó a cabo Mitchell Dean en su obra *The Constitution of Poverty: Towards a genealogy of liberal governance* (1991). En este trabajo el autor hace un análisis de la genealogía de la pobreza y el pauperismo desde inicios del SXVIII en Inglaterra. A través de esta genealogía muestra la transformación en los modos de gobierno, en la transición del mercantilismo al liberalismo. En ese esfuerzo por racionalizar la gestión de la pobreza en términos de la lógica del desarrollo capitalista, el autor dilucida el movimiento que se da desde formas de administración locales, complejas y particulares basadas en el párroco u oficiales del Estado, a formas nacionales, uniformes y universales Estado-céntricas llevadas a cabo por funcionarios de estado profesionales.

En la década de 1790 en Inglaterra, en el período de la crisis agraria y guerras, se dio origen al concepto de pobreza, antes de lo cual no existía. Distintas teorías, modos de intervención y prácticas llevaron que se diferencie a un grupo poblacional, bajo una condición particular determinados por las dinámicas poblacionales, las fuerzas bioeconómicas, los movimientos de los precios de bienes de subsistencia y el capital (Dean, 1991,137). El autor estudia algunos elementos que contribuyeron en esta construcción. Un ensayo de Malthus sobre el crecimiento poblacional, una encuesta masiva a los pobres en 1707, el diseño del “esquema del pauperismo” de Bentham y otras prácticas estatales dieron pie a ciertas acciones, como por ejemplo: dar estipendios sobre los salarios cuando estos eran insuficientes medidos por el tamaño de la familia y el precio del pan o granos, proveer dietas, tierras o ganado para mejorar la alimentación, fundar sociedades filantrópicas, entre otras. Estas ilustran como se piensa sobre el problema de la pobreza y las medidas de alivio en respuesta a ella.

Así, se establece un nuevo campo de intervención gubernamental bajo distintas concepciones (Dean, 1991, 139). Para unos como Adam Smith, las masas sin propiedades eran reconocidas como participantes del intercambio a partir de su trabajo el cual les da un salario equitativo y justo. Para Burke, se debe pensar en los pobres como aquellos que deben estar bajo la obligación cristiana, tanto el Estado como los ricos deben liberarse jurídicamente de sus obligaciones hacia los trabajadores (Dean, 1991, 141). Al contrario de Burke, para Coleridge era inaudito pensar en políticas para una población que siempre estará en niveles de pobreza y propone que se debe activar un rol educador del Estado, como parte de los derechos morales y deberes de Estado.

Este debate también lo aborda Polanyi (2001), quien estudia el *Spennhamland* y lo determina como un obstáculo final al establecimiento de un mercado laboral capitalista. Este sistema consistía en un alivio para quienes no era suficiente el salario y así se establecía el “derecho a vivir” independientemente del sistema de salarios. Surgió como una medida paternalista para responder a la dislocación entre los salarios rurales deprimidos y el aumento de los salarios urbanos, era una especie de protección frente a los riesgos del mercado; pero luego estas medidas entraron en conflicto con el mercado. Bajo este último,” se obligaba a la gente a ganarse la vida al ofrecer la venta de su trabajo, al mismo tiempo que privándolo de su valor de mercado” (Polanyi 1957, 80 en Dean, 1991, 158).

El temor era que la pobreza se vuelva pauperismo, para lo cual era necesario establecer mecanismos de prevención. El campo de intervención de la pobreza también debía influir en el carácter de los pobres y las circunstancias. Basándose en el sujeto racional y calculador de la economía moral de Smith, el razonamiento era que si los pobres estuviesen en circunstancias adecuadas, su carácter vicioso va a mejorar. Al contrario, si los pobres no sienten el deber de trabajar, dado que su interés privado por su propia subsistencia no depende de este, entonces su carácter va a degenerar (Dean, 1991, 194). Para prevenir la degeneración, se acudió al poder disciplinario del Estado, se requería una policía preventiva, pues se pensaba que dentro del pauperismo se encuentra la población más proclive al cometimiento del crimen y el vicio (Dean, 1991, 194-5). Así, el remedio al pauperismo requería un aparato permanente y centralizado de administración estatal. Paradójicamente, esto no llevaba a plantear medidas de alivio a la pobreza en términos de que era gobernada por leyes naturales, lo cual se reflejaría en un Estado mínimo, sino por una reorganización y extensión del Estado en su poder de vigilancia y “disciplinador” (Dean, 1991, 198).

Son las circunstancias imposibles en las que viven los pobres que llaman a una vida organizada a través de contratos de salario y matrimonio, lo cual derivó en que el trabajador tenga una doble identidad como trabajador y como jefe de hogar (Dean, 1991, 153). El trabajo asalariado quiere decir someterse a un contrato en condiciones de subordinación, lo que legitima la dominación del empleador hacia el trabajador. Quien no tiene los medios para procurarse la vida, escoge someterse al mercado laboral (Dean, 1991, 164).

Así, el razonamiento que va ganando terreno era que si existe una alternativa o un sustituto suplementario al trabajo asalariado, como medio para procurarse la subsistencia

de los trabajadores y sus dependientes, entonces se genera una barrera para el desarrollo del sistema capitalista (Dean, 1991, 165). Dean corrobora el hallazgo de Polanyi de que *Spennhamland* proveía de un “alivio a la pobreza” a aquellos en capacidad de trabajar, lo que evitaba que un grupo poblacional se incorpore al trabajo y se protegía la economía local al aislarle de las fuerzas económicas nacionales (Dean, 1991, 168). Sin embargo, los hallazgos de Polanyi eran reducidos frente a lo que la perspectiva de la genealogía de la pobreza puede brindar.

Por ejemplo, Dean encuentra que las medidas sobre la pobreza también tienen efectos sobre la sociedad patriarcal, es decir, una sociedad construida por trabajadores independientes, con esposas e hijos como dependientes. Las medidas sobre la pobreza buscan promover relaciones patriarcales: “Si una de las funciones del contrato de matrimonio era asegurar los derechos de propiedad patriarcales entre los ricos, para los pobres sin propiedad sería utilizada en adelante para definir los límites de la responsabilidad del Estado en el alivio y la subsistencia” (Dean, 1991, 217).

Es a partir de la constitución de la categoría de pobreza, que se conforma un modo de gobierno liberal en el S.XIX. Primero, el problema del pauperismo lleva a la producción de condiciones de trabajo; luego, la legislación sobre las fábricas, las medidas de salud pública, la educación, la transformación de la policía, trazan un camino que se preocupa por la reproducción efectiva de las condiciones de trabajo asalariado a través de una meditación de la estructura familiar organizada a partir de un proveedor (*breadwinner*). Luego, la pregunta sobre la moral y la pobreza aún era concebida como la preferencia en la sociedad por el alivio de la pobreza, de lo contrario los pobres pueden derivar en modos de existencia peligrosos para la sociedad (Dean, 1991, 219).

### **3. La intervención en el autogobierno**

Ahora bien, una vez analizada la problematización de la pobreza, que derivó en construir categorías para ser administradas por el Estado, en esta sección se analizará las prácticas de gobierno que inducen al autogobierno de una población. El caso de estudio trata sobre el análisis de los Programas de Acción Comunitaria (CAP) de los años sesenta en EEUU que realizó Barbara Cruikshank (1994). Como Walters (2000, 5) menciona, uno de los atributos del enfoque de la gubernamentalidad es el definir un espacio de pensamiento novedoso que atraviesa la ética y la política, al analizar las prácticas de sí mismo o de autogobierno y las prácticas de gobierno. Estos dos ámbitos pueden tener relación pero ninguna se reduce al otro. De tal manera que se abordan dos ámbitos que

se diferencian entre ellos, como son, aunque no totalmente, la gobernanza y regulación por un lado, y las teorías del sujeto y la identidad social por otro; que de reflexionar sobre sus conexiones se puede comprender comprensivamente una problemática propuesta.

El “arte de gobernar” implica no solamente concentrarse en las prácticas del gobierno, sino en las prácticas de uno mismo. Es decir, otra forma de reflexionar sobre el gobierno, es si se lo concibe como “la conducta de la conducta”, refiriéndose al análisis del auto-gobierno de los sujetos intervenidos, sean individuos o colectivos. Por tanto, el gobierno incluye no solamente el ejercicio de sus prácticas de autoridad sobre otros, o cómo este gobierna entidades como el Estado o poblaciones particulares, sino también como los sujetos se autogobiernan. Esto quiere decir que los sujetos se pregunten sobre su propia conducta, la problematicen, de manera que se interroguen sobre su capacidad de autogobernarse (Dean, 2010, 199). Foucault señala que autogobernarse es estar en una relación de poder con uno mismo (Cruishank, 1994, 31).

Integrar esta posibilidad de que el gobierno influya en el autogobierno de los sujetos es una característica importante en un Estado liberal. Esto lo menciono en el sentido en que Foucault relaciona su enfoque con el liberalismo, al entender este último no solo como aquel que resalta los límites en el rol del Estado, sino por el hecho de que el autor también da cabida a aquello que cae por fuera de la esfera política y que la entiende como una parte constitutiva de los fines del gobierno. Pues un Estado exitoso sería cuando se observa que este se constituye en la conducta de los sujetos. En relación al compromiso del liberalismo, esto quiere decir que la libertad individual de los individuos es parte de la racionalidad del Estado y el que los sujetos operativicen esta libertad, es vista para Foucault, también como parte de los fines del gobierno (Dean, 2010, 17). De este ejercicio es que Foucault es un pensador crítico del liberalismo.

Foucault argumentaba que “lo que define una relación de poder es que es un modo de acción que no actúa directa e inmediatamente en otros. En lugar de ello, actúa a partir de sus acciones, en acciones que existen ya o en aquellas que vendrán en el futuro. Este modo de gobierno liga la subjetividad de los individuos en su sujeción al transformar la subjetividad política en un instrumento de gobierno” (Cruishank, 1994, 33).

De esta manera, analizar las prácticas de gobierno implica comprender cómo estas buscan dar forma, movilizar y trabajar a través de las elecciones, los deseos, las aspiraciones, las necesidades y las formas de vida de individuos o colectivos. Así esta perspectiva busca conectar las preguntas del gobierno, la política y la administración con espacios de vida, del cuerpo, de la construcción de las personas por sí mismo. Así, lo

innovador es el cómo se conectan las preguntas del gobierno con las preguntas de la identidad de las personas (Dean, 1991, 20). De tal manera, esta perspectiva tiene la potencialidad de integrar los análisis de formación de identidades alrededor del género, la raza, la ubicación geográfica de un colectivo, entre otras, como parte de la reflexión de la inequidad.

Dean (2010) menciona que desde 1960, para los ‘expertos’ sociales ha sido importante reflexionar sobre cómo despojar del estatus de víctimas a los afectados por inequidades sociales y discriminación, siendo el empoderamiento una alternativa. Se comprende que si los seres humanos son al menos potencialmente, agentes, entonces deben ser empoderados para hacerlo. Como empoderamiento se entiende

El espectro de actividad política que va desde actos de resistencia individual a movilizaciones políticas masivas que desafían las relaciones de poder en una sociedad... Para estas mujeres (del programa que estudia la autora), el empoderamiento inicia cuando cambian sus ideas sobre las causas del desempoderamiento, cuando reconocen las fuerzas del sistema que les oprimen, y cuando actúan para cambiar las condiciones de sus vidas (Cruikshank, 1994, 30)

El empoderamiento surge así como una tecnología de la ciudadanía, una estrategia o técnica para la transformación de la subjetividad desde el no empoderamiento a la ciudadanía activa. Los programas de empoderamiento son ejemplos claros de las racionalidades liberales contemporáneas del gobierno que se esfuerzan por operativizar las capacidades de autogobierno en la línea de alcanzar los objetivos del gobierno (Dean, 2010, 83).

Para la puesta en práctica de esta técnica para gobernar, el gobierno debe preocuparse por la fabricación de identidades y subjetividades. Esta tecnología de la ciudadanía requiere una conciencia del no empoderamiento de uno, un conocimiento de sus causas y una acción para cambiar esas condiciones (Cruikshank, 1994, 30-31, en Dean 2010, 83). En el caso del análisis de los Programas de Acción Comunitaria (CAP) de los años sesenta en EEUU, esta experticia involucraba conocer el no empoderamiento de los pobres y los medios para que los “desempoderados” participen en los programas en favor de los pobres.

Al analizar este programa, Cruikshank (1994) ubica en qué consistía la experticia del gobierno. Primero, era importante ubicar el desempoderamiento y la apatía, dado que serían las fuentes que evitan que los pobres se identifiquen por si mismos como los beneficiarios de las políticas contra la pobreza y no participen voluntariamente en ellos. Luego, observaba que una de las partes debe tomar la iniciativa y esa era el gobierno.

Para ello, el gobierno federal de EEUU vio la necesidad de estimular la participación de los pobres para lo cual se creó legislaciones que vinculaban a los poderes locales bajo nociones de “comunidad” entre los pobres, los delincuentes, los proveedores de servicios sociales, los científicos sociales, los operadores del gobierno en las calles, y los más importantes, los reformadores profesionales y activistas radicales. El objetivo de los CAP era mantener el máximo de participación posible (Dean, 2010, 84).

Igualmente, el programa requería conocer a quiénes se debía empoderar. Para ello, los pobres debían ser constituidos como un grupo unificado, que atravesaba razas, geografías, el mercado de trabajo, el género, la edad; y así ubicar quienes no participan, quienes no toman decisiones, quienes no van a los eventos (Dean, 2010, 84). De tal manera, se aspiraba a que las intervenciones del gobierno creen una serie de condiciones que requerían que los pobres actúen de manera que el gobierno pueda ser efectivo. De manera que en el caso de estudio de Cruishank, la autora encuentra que la intervención del gobierno en la población categorizada como pobre a través de los CAP, logró identificar en parte los intereses de esta población y cooptarlos, sin embargo, no podían hacerlo en todos sus intereses. Así la autora muestra en el CAP creó un conflicto con el gobierno antes que atenuarlo, pues este no acabó determinando las acciones de los pobres, pero sí lo hizo en el futuro reflejado en sus acciones de resistencia (Cruishank, 1994).

#### **4. El programa de desarrollo en Lesoto**

Hasta aquí, con el objeto de comprender experiencias de intervención sobre cómo se gobierna la inequidad, hemos planteado cómo la gubernamentalización del gobierno consiste en una problematización para así crear categorías como la pobreza, útiles para la intervención del gobierno, y una tecnología de intervención en una población para generar su autogobierno, el empoderamiento. En las siguientes dos secciones se analizará tipos de intervención gubernamental conocidas en los países en vías de desarrollo, como son los programa de desarrollo planteados por alianzas entre agencias de desarrollo internacionales y gobiernos nacionales. Ferguson estudia la intervención para el desarrollo de Lesoto, a través del proyecto denominado *Thaba Tseka* implementado desde 1975 a 1984, en su obra *The anti-politics machine: “Development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho* (1990). Lesoto es un caso privilegiado de intervención del desarrollo, dado que la construcción teórica entre la academia y las agencias de desarrollo es tan dispar, que permite visibilizar cómo sucede la intervención del gobierno en favor de un supuesto desarrollo de una manera esclarecedora.

Lesoto es un país conformado a partir de la colonización inglesa en África, sin salida al mar. En la década de los setenta, su población habitaba básicamente en áreas rurales, sin embargo, dada la infertilidad de la tierra, la agricultura no era la fuente del sustento de la población. Los principales medios de ingreso de los lesotenses provenían de Sudáfrica, el país dentro del cual se encontraba Lesoto, al punto que parecería ser una provincia más de su extenso territorio. En la década de los setenta, Lesoto enfrentaba una grave crisis económica y política, y se planteó un proyecto de desarrollo como alternativa para generar progreso económico. En ese tiempo, fueron muy frecuentes las grandes intervenciones de proyectos de desarrollo en el continente africano. En Lesoto desde noviembre de 1974 iniciaron las conversaciones para plantear el proyecto *Thaba-Tseka* en el área montañosa con el financiamiento y ejecución de la Agencia de Desarrollo Internacional del Banco Mundial y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA).

En el período de intervención del proyecto el país atravesaba una severa inestabilidad política. El partido político que ganó las elecciones luego de la independencia en 1965 fue el Partido Nacional de Basotho (BNP) con una débil mayoría en el Congreso al representar el 42% de los votos. Entre 1965 y 1986, el partido de gobierno fue constantemente desafiado por los partidos de oposición. Para mantener su poder y control territorial, su líder el Jefe Supremo o Rey Leabua Jonathan instauró un aparato represivo, llegó a eliminar a las autoridades electas y fortaleció su administración a través de uno de los brazos administrativos de Lesoto, la dinastía familiar heredada de la colonia. A partir de 1971, frente a los magros resultados de la alianza con Sudáfrica, el partido de gobierno se fue alejando de este país; así el gobierno dio un giro en su política exterior hacia una coalición de países africanos contra Sudáfrica y recibió sustancialmente más recursos de donantes de Occidente. En 1982 militares sudafricanos invadieron Lesoto, lo cual radicalizó la posición del gobierno reflejada en su acercamiento a la URSS, China y Corea del Norte. Esto dio pie a que en 1986 se produzca un golpe de Estado exitoso, llevado a cabo por el partido lesotense conservador, el cual nuevamente restauró relaciones con Sudáfrica.

#### 4.1. La problematización del proyecto de desarrollo en Lesoto

Sobre la problematización en Lesoto, Ferguson muestra las divergencias que existen entre los planteamientos de las agencias de desarrollo y los estudiosos de Lesoto. Los trabajos de académicos sobre Lesoto muestran un país inmerso en el sistema capitalista hace más de un siglo, que en ciertos períodos alcanzó altos niveles de productividad

agrícola cuyo descenso lo atribuyen en buena medida a la asignación de tierras fértiles a los holandeses; que en buena medida las principales fuentes de ingreso de la población (en su mayoría de los hombres en edad económicamente activa) estaban determinadas por los vaivenes de la industria y minería sudafricana, pues desde sus inicios Lesoto se constituyó como un país de fuerza de trabajo de reserva del país vecino. La agricultura en el tiempo de la intervención del proyecto representaba apenas el 6% del ingreso rural y que uno de los recursos principales de prestigio y bienestar económico era la posesión de ganado, es decir, no se consideraba un activo a ser intercambiado en el mercado con el fin de generar ingresos como lo propuso el proyecto.

En la problematización de la pobreza de Lesoto de la agencia de desarrollo (AD, a partir de ahora), se desconoce cualquier planteamiento relacionado a la crisis política del país y únicamente se abordan temas que podían ser justificados para la intervención técnica. Esta problematización caracteriza a un país muy distinto al de los académicos. Pues, se describe a Lesoto como un país aborigen aun no incorporado en la modernización, que mantiene una economía de subsistencia con una sociedad mayoritariamente campesina y apartada del mercado. En los reportes de la AD se presentaba al país como: “una nación de agricultores, no de asalariados; un país con geografía pero sin historia; con gente pero no con clases sociales; con valores pero no con estructuras; con administradores públicos no con gobernantes; con burócratas pero no con políticos” (Ferguson, 1990, 66).

Así mismo, en los reportes de la AD, era necesario plantear la posibilidad de que Lesoto diseñe su desarrollo económico en términos nacionales y con posibilidad de ser autosuficiente económicamente, y así dejar por fuera cualquier relación con Sudáfrica, cuando en realidad, su industria y minería eran las principales fuentes de ingreso de Lesoto. Pues, de hacerlo, se dejaba sin espacio a la intervención del proyecto. Es decir, la AD planteaba la constitución de una economía nacional en la que se pueda realizar planificaciones nacionales por sectores, cuando en realidad, al ser una economía tan dependiente de Sudáfrica, su centro de gravedad como “economía nacional” era inexistente. De tal modo, se delimitaba el campo de acción del desarrollo para así proveer los bienes que prometía la AD (Ferguson, 1990, p. 71-2). Así en los diagnósticos del proyecto, la AD describía a un país primitivo, carente de infraestructura básica y de técnicas modernas, incapaz de dar salida a una población en crecimiento y con valores o actitudes reacios a la modernidad. Así las causas de la pobreza eran técnicas, estaban relacionadas a la geografía, se consideraba al gobierno como un instrumento neutral para

brindar soluciones; pues las agencias de desarrollo no debían involucrarse en alineaciones políticas de ningún tipo (Ferguson, 1990, 69).

Del mismo modo, el panorama a futuro entre los planteamientos de académicos y de la AD eran disímiles. Para los académicos, lo más probable sería que el gobierno de Lesoto se mantenga en manos de pequeños burócratas (incompetentes) y con regímenes esporádicamente represivos, con continuos eventos políticos de alto conflicto y en ocasiones violentos. Igualmente, los estudiosos planteaban que Lesoto se mantendría altamente dependiente de Sudáfrica, siendo las remesas de los migrantes el principal ingreso de la población. Las inequidades en el ingreso y la riqueza se volverían más pronunciadas, y la población pobre, especialmente la que menos acceso tiene a los ingresos de las remesas o que no accede a empleos locales, se empobrecerán más aún. Las perspectivas sobre el desarrollo de la industria eran muy limitadas, el turismo se estancaría con la inestabilidad política que imperaba y así se predecía una pobreza urbana en crecimiento (Bardill y Cobbe, 1985, 200-1, en Ferguson, 1990, 69).

En contraste, para la AD esta reflexión no es útil para justificar su intervención en Lesoto. Se debía “vender” la idea de intervención en el desarrollo de Lesoto, bajo los estándares ya implementados en otros países africanos e incluso otros continentes bajo el término estándar “país de menor desarrollo”<sup>3</sup>. Ferguson los plantea como un “paquete de intervención estandarizado” que incluía: esquemas de riego, autoridades en el cultivo agrícola, programas de crédito, programas de desarrollo rural integral. Tandler planteaba que una necesidad para los burócratas de las agencias de desarrollo era “mover el dinero”, gastar el dinero que tienen asignado y poner los recursos en acción (Tandler 1975, 88-90). El desafío era encontrar el problema que requiere una solución y es ahí en donde el discurso del desarrollo se ubica (Ferguson, 1990, 70).

Por otra parte, Ferguson explica que lo usual de las intervenciones de desarrollo, era plantear programas a nivel nacional y a través de los gobiernos existentes, lo que le llevaba a las agencias de desarrollo a plantear los instrumentos de política nacional con un poder sobredimensionado y tratar de reducir el rol que juegan determinaciones extra-nacionales o extra-gubernamentales. Para una agencia de desarrollo el gobierno es un instrumento de planificación e implementación de políticas económicas y sociales, y bajo esa representación ignoran el carácter político del Estado y la burocracia y desmerecen

---

<sup>3</sup> Este término usualmente alude a países que poseen una economía nacional mayor, con mayor cohesión económica, con mayor control gubernamental sobre la economía, lo cual, para Ferguson (1990) no era el caso en Lesoto.

los conflictos políticos dentro del Estado-nación. Las representaciones que presentan al Estado de una manera que cuestiona su rol como herramienta neutral de políticas públicas se dejan de lado (Ferguson, 1990, 72). Así, Ferguson sostiene que bajo la problematización que lleva a cabo la AD sobre Lesoto, cuyo planteamiento era construir una economía nacional y la planificación como un instrumento de gubernamentalidad neutral y apolítico, era un absurdo que llevaba a arreglos violentos o imaginarios.

#### 4.2. La constitución de la población en Lesoto

Es importante iniciar planteando los sucesos políticos que afectaron a la zona de intervención el proyecto *Theba-Tseka* ubicado en la zona montañosa. En el período inicial del partido de gobierno (1965-1970), esta zona montañosa simpatizaba con este. La población era prácticamente gente que se movilizaba a caballo y demandaba caminos para movilizarse, puentes sobre los ríos, hospitales, y empleo que les dé un salario y así dejen de percibir beneficios en especie como eran las comidas bajo el programa de “Comida por Trabajo” implementado por el gobierno. Sin embargo, en ese período la población no vio beneficio alguno por parte del gobierno, lo que se reflejó en las elecciones de 1970 con su voto mayoritario hacia el partido de oposición. A partir de esta fecha, la población sufrió una intensa represión a través de la policía y las agencias locales bajo el Ministerio del Interior denominadas Comités de Desarrollo del Pueblo (Ferguson, 1990, 108-11).

Para Ferguson, es apropiado caracterizar la formación social en Lesoto a través de categorías dentro de las relaciones de producción. En primer lugar, la propiedad o no de la tierra no es un distintivo dado que su propiedad era del rey quien la repartía de manera relativamente equitativa entre todos los habitantes. Las categorías económicas que sí distinguen a la población son entre los empleados y los desempleados, o entre los dependientes de remesas y los que no tienen ingresos en efectivo, o por ocupaciones, entre los asalariados tradicionales y los emprendedores (comerciantes, propietarios de producciones de café, entre otros), burócratas (servidores públicos, cargos directivos públicos) y pequeños burgueses. Así, los determinantes de las categorías económicas de la población lesotense se relacionan básicamente con salarios o acceso a remesas por el trabajo de algún familiar en la minería y la industria sudafricana. Las cifras de 1977-78 muestran que las remesas representaban el 67% del PIB de Lesoto; lo cual significaba que el 70% de los ingresos rurales provenían de los migrantes en Sudáfrica y apenas el 6% de la agricultura.

Ahora bien, la posición económica individual o familiar también estaba sujeta a cambios drásticos a través del tiempo. A partir del ciclo de vida de los miembros de una familia, se podía determinar su nivel de ingreso. Por ejemplo, los hombres jóvenes (a veces mujeres), a lo largo de su edad productiva se empleaban en Sudáfrica y ese es el período en que la familia goza de una mejor posición al recibir remesas y acumular riquezas (como el ganado). De tal manera, otras distinciones como el sexo o la edad también son importantes a considerar para caracterizar las categorías de la población de Lesoto, que no siempre son trazables fácilmente a relaciones de producción (Ferguson, 1990, p. 132-4).

Nuevamente, en contraposición a la academia, la AD presenta a la población lesotense de un modo que desconoce la formación social en su sistema de pensamiento y planificación del desarrollo; pues esta era una mera aglomeración de individuos que reducen cualquier causa estructural o política de pobreza a individuos con “valores”, “actitudes” y “motivaciones” (Ferguson, 1990, p. 86). De los testimonios de los “expertos en desarrollo” de las agencias, se muestra que comprenden que el cambio estructural puede darse simplemente con mayor educación o con convencer un cambio de mentalidad. Por ejemplo, un experto ponía como ejemplo Japón, un país igual de desprovisto de recursos como Lesoto pero con individuos productivos. De tal manera, el desafío del desarrollo se ponía en manos de los individuos que por medio de mayor educación y la introducción de transformaciones en las actitudes tradicionales que poseen, se pueden modernizar. Esto se complementaba con el discurso oficial que mostraba a un gobierno y a sus proyectos de desarrollo (como el caso estudiado del proyecto Thaba-Tseka) como neutros.

Este modo de presentar la problemática y la constitución de la población lesotense, permitían justificar los proyectos de intervención al desarrollo para brindar soluciones “técnicas” a los problemas que no eran técnicos. Por ejemplo, los proyectos de desarrollo se disponían institucionalmente a resolver problemas técnicos como “la carencia de fertilizantes, la carencia de tractores, la carencia de ganado de pura raza, la carencia de asociaciones de agricultores, la carencia de tecnologías energéticas”. Y estos problemas técnicos se los exageraba o inventaba, en lugar de pensar la complejidad a la que se enfrentaba Lesoto frente al desempleo, los bajos salarios, el control de migrantes, la subordinación política a Sudáfrica y su intromisión en la burocracia estatal de Lesoto.

#### 4.3. La intervención de los proyectos en desarrollo

La intervención en el desarrollo comprendía fundamentalmente construir una fuente de ingresos suficiente alrededor de la crianza y comercialización de ganado, pues la tierra en Lesoto estaba altamente erosionada y era poco provechoso invertir en la agricultura. Complementariamente a ello se buscaban intervenir en infraestructura, educación, salud, crédito u otros servicios. A continuación, brevemente abordaré la intervención en la crianza de ganado buscando mostrar la problematización de la que partió y los resultados alcanzados.

La AD inició con la problemática de que no existían mercados de ganado ni relación alguna con una economía capitalista monetizada en las áreas rurales. Para ello, la intervención consistía en generar una planificación en la crianza de ganado, dispuesta en función de la tierra para el pastoreo que reduzca su erosión, cuyo acceso se limitaría a quienes se vuelvan parte de asociaciones de ganaderos. Lo que se buscaba era generar un mercado de ganado más amplio y así una gran fuente de ingresos. Indirectamente se buscaba incidir en la reducción y reemplazo de ganado de mala calidad por otro de mejor calidad y reducir la erosión del suelo motivada por el sobrepastoreo. Para ampliar el mercado ganadero, el proyecto creó un sistema de subastas de ganado más frecuentes y mejor organizadas.

En resumen, el mercado de ganado no tuvo mayor alcance, pues de los cientos de miles de cabezas de ganado, se llegó a vender 500 animales en los tres primeros años. El proyecto no llegó a influir en la reducción de animales, el reemplazo por mejores razas, o la disminución de la erosión del suelo. En cuanto al mercado, los canales de venta a través de las subastas no reemplazaron los usuales canales de comercialización que ya existían y que mostraban una alta sapiencia sobre cómo operar en el mercado. Pues ya existían mercados formales e informales desde tiempo atrás, cada uno de los cuales daban salida a la venta de ganado de la manera más apropiada según la circunstancia por la que atravesaba el ganadero. Unas veces se vendía en tierras lejanas dentro de Lesoto y otras inclusive en Sudáfrica. Ahora bien, el comercio de ganado con fines de rentabilidad no caló dentro de los ganaderos. Pues culturalmente, la posesión de ganado se concebía como una propiedad de alto valor y prestigio, la cual se acumulaba en épocas de bonanza familiar y cuya venta se realizaba únicamente en caso de ser estrictamente necesario y era visto como una alternativa humillante la cual se escogía frente a situaciones económicas urgentes.

A lo largo de la implementación del proyecto, la AD buscaba mostrar los avances del mercado de ganado, cuando en realidad durante el proyecto las importaciones de ganado incluso superaron a las exportaciones. De tal modo, el ejercicio de la intervención de desarrollo que justificaba la alternativa de ingresos a través de la creación del mercado de ganado, fue infructuoso. Pues desde el inicio, se partió proponiendo el proyecto para un área aislada de la economía lo cual no era tal, o en una zona donde no existían canales de comercialización de ganado, lo cual tampoco era cierto, pasando por alto lo que representaba el ganado para su poseedor y plantearlo como un mero recurso para generar ingresos; y cuyo acceso dependía de ser parte de una asociación cuyos altos costos inhibía que la mayoría pueda ser parte, provocando separaciones y conflictos entre los ganaderos, antes inexistentes.

Ahora bien, de una evaluación del proyecto cinco años después de iniciar su implementación, ya se lo consideraba un fracaso, que si bien invirtió grandes cantidades en la construcción de infraestructura y carreteras, no llegó a mejorar ni al área de intervención en general ni a las familias. El proyecto ni transformó la agricultura, ni amplió el mercado del ganado, ni generó mayor participación social, ni descentralización institucional. Ahora bien, sí generó algunos cambios como estrechó la relación entre el área del proyecto y la capital con la construcción de carreteras y estableció una presencia del gobierno en la zona de intervención del proyecto de desarrollo sin precedentes. Por ejemplo, en la zona del proyecto ahora existía una oficina de correos, una estación policial, una oficina de control migratorio, algunas agencias de servicios agrícolas y ganaderos, servicios de atención en salud infantil, asistentes de nutrición para mejorar la alimentación (Ferguson, 1990, 252). Ferguson es enfático en señalar que tales servicios no son simplemente servicios provistos por un gobierno con el propósito de servir, sino que debe pensarse en servicios que le son útiles al gobierno para su ejercicio de poder (Ferguson, 1990, 253).

El autor señala que prevaleció una idea del gobierno y del proyecto de desarrollo despolitizada. En ningún momento se consideraba al gobierno como un ejercicio de poder de gobernantes y no administradores. Así se presentaba al gobierno como una máquina para proveer servicios sociales capaz de diseñar el crecimiento económico. Lo que no se consideraba era que las réplicas de intervenciones de desarrollo en Lesoto, se definían en medio de grupos interesados, facciones, entre otros; es decir, como cualquier ejercicio burocrático de poder, se beneficia a unos y se perjudica a otros (Ferguson, 1990, 132-4).

Los resultados del proyecto frente a sus objetivos técnicos no se cumplen, en otras palabras, no se alcanza la mejora o racionalización del uso de la tierra, racionalizar la agricultura para convertirlas en unidades económicas viables, la mejora en carreteras en zonas que van a tener menores poblaciones a futuro. Ahora, lo que es relevante no es ver únicamente en qué medida fracasó el proyecto, sino lo que logró llevar a cabo. Los efectos colaterales de la intervención, para Ferguson, son efectos instrumentales de lo que terminó siendo el ejercicio de poder del gobierno. El fracaso en el cumplimiento de los objetivos del proyecto, lleva a preguntarse ¿Cuál es el propósito de tal intervención? ¿Cuál fue el efecto principal? ¿Era una mayor intervención gubernamental? Así, la realidad de la pobreza, que se plantea modificar a través de la creación del mercado de ganado, son apenas puntos de partida para derivar en una intervención totalmente de otra naturaleza, cuyo efecto fue ampliar el control social del gobierno. Es así que Ferguson expone un caso emblemático que dilucida cómo las intervenciones en el desarrollo, que plantean de manera descomprometida reducir la pobreza y convertirla en un problema técnico para atender a las poblaciones oprimidas, acaba reformulando la pregunta sobre la pobreza en una despolitización de esta. Así, este proyecto de desarrollo para Ferguson es un instrumento cuyo efecto es convertirse en una máquina de despolitización (Ferguson, 1990, 256).

Ahora, si estos son los resultados de las intervenciones del desarrollo, cabe preguntarse ¿por qué se repiten y repiten de país a país? Como se observa en el caso de Lesoto, las intervenciones en desarrollo terminan siendo poderosos mecanismos de control que no partieron con esa intención, que no resultan de ninguna conspiración, ni de ningún plan oficial, ni de ningún poder de un grupo poderoso; que logran cumplir con tareas estratégicas a espaldas de inclusive los más sinceros participantes. Las intervenciones en desarrollo resultan ser mecanismos efectivos al no estar dirigidos a ningún sujeto en particular. A partir de las intervenciones de los proyectos de desarrollo, estas se vuelven instrumentos de coerción, se logra controlar a una población establecida sobre lo que es permitido y no hacer, se logra administrar la mano de obra. La tarea estratégica tiene como efecto expandir el poder del Estado mientras se logra un efecto de despolitización. Y esto puede ser un motivo por el que las intervenciones de desarrollo no pierden interés y se vuelven una perspectiva dominante en las intervenciones del desarrollo.

Por otro lado, cómo se piensa gobernar la inequidad, parece que se va en sentido reverso. Ferguson habla de una racionalidad que se aplica para generar desarrollo, en

donde, a partir de los resultados que se busca alcanzar, se adapta el discurso sobre las premisas de las que se parte: en el caso de la población lesotense se la caracterizó como una población con mentalidad retrógrada, aislada de la economía de mercado, que desconoce la modernidad. Como se mencionó, es una propuesta estandarizada para los países de menor desarrollo, que tienen como punto en común esta misma racionalidad.

#### 4.4. Efectos en la construcción de Estado, el aporte del enfoque de la gubernamentalidad

En esta sección se iniciará con el razonamiento y los efectos que plantea la literatura sobre la construcción de los Estados africanos desde una perspectiva weberiana y luego los planteamientos de los efectos que tiene este proceso desde la perspectiva de la gubernamentalidad. Con ello se busca ilustrar las diferencias entre las dos propuestas de razonamiento.

Desde la perspectiva weberiana, se plantea al Estado en la época postcolonial en África, como un Estado en desarrollo que está involucrado directamente en la apropiación del excedente y la dependencia de la élite en esta apropiación. Así se va fortaleciendo una burocracia mientras la economía nacional se vuelve cada vez más subordinada a los intereses estatales. Las élites se vuelven los grupos gobernantes y para su reproducción dependen del control del aparato estatal. Por tanto, este proceso lleva a que mientras el Estado se expande, crezca a su vez el poder del grupo gobernante, el cual a su vez requería para su reproducción, de una burocracia más y más extensa, con un concomitante aparato paraestatal en crecimiento que implemente los proyectos de desarrollo. Para Dukiewicz and Shenton (1986, en Ferguson, 1990, 268), este proceso podía terminar en una crisis de “la reproducción decreciente” de los recursos sociales -la producción de los campesinos y de los hogares- de la cual el Estado dependía para su reproducción. De tal manera, que este proceso convierte que las ineficiencias que ocurran en el proceso -en las empresas estatales, en la producción de exportación en importación, en las instituciones financieras, así como en los proyectos de desarrollo- se vuelvan un prerrequisito para que el grupo gobernante se reproduzca.

Es decir, desde esta óptica se plantea que si el aparato paraestatal a partir del cual se implementan los proyectos de desarrollo, llegaba a ser eficiente y así cumplir sus metas, se volvía innecesario el generar nuevos planes y proyectos para cubrir las deficiencias o brechas que dejaron los proyectos anteriores. De tal modo que “la ineficiencia era eficiente, eficiente para la reproducción del grupo gobernante” (Ferguson, 1990, p. 269).

Esto explica la amplia burocracia de bajas capacidades, corrupta e incapaz de cumplir con sus obligaciones profesionales en el Estado lesotense. Las alternativas para solucionar los problemas que abundaban era el planteamiento de crear una nueva agencia, un nuevo puesto de trabajo, lo cual mantenía que el aparato paraestatal se reproduzca, se genere empleo desde el gobierno, y se mejore en algo las condiciones de grupos sociales desfavorecidos. De tal manera, las condiciones sociales de reproducción de las clases gobernantes penetraban cada vez más las condiciones de reproducción de la sociedad en su conjunto (Dukiewicz and Shenton, 1986, en Ferguson, 1990, 269).

El debate que se da bajo esa mirada es si el Estado es lo suficientemente fuerte o débil como para que esa ineficiencia mantenga su reproducción. Más aun, de modo similar al hallazgo de Ferguson, lo que este proceso genera es que el mismo proceso de “desarrollo” sea muy efectivo para disolver los desafíos políticos que se presenten al sistema, generando así un proceso de despolitización. Es decir, este proceso realza y fortalece la capacidad administrativa y represiva del Estado, al replantear interrogantes políticas como la tierra, los salarios, en temas técnicos cuya respuesta era la intervención del Estado a través de los proyectos de desarrollo.

Ahora bien, estos planteamientos sobre la expansión del poder estatal distan del planteamiento de Ferguson desde la gubernamentalidad. El autor plantea que no se trata de concebir al Estado como entidad con mucho o poco poder, capaz de ser controlada o “poseída” por una clase social determinada que se beneficia de ello. Es decir, el Estado no es ni la fuente de poder ni la proyección de poder de una clase social. En lugar de esta manera de ver al Estado, se lo puede concebir como un punto de coordinación y multiplicación de relaciones de poder. Al respecto Foucault plantea:

Es cierto que en sociedades contemporáneas el Estado no es simplemente una de las formas o de las situaciones específicas del ejercicio de poder -así sea la más importante- sino que de cierta manera todas las otras formas de relaciones de poder deben referirse a este. Pero esto no se debe a que se derivan de este, sino que esto se debe a que las relaciones de poder han devenido más y más bajo el control estatal (pese a que este control no ha tomado la misma forma en los sistemas pedagógicos, judiciales, económicos y familiares). Al referirse aquí al sentido restringido de la palabra “gobierno”, se puede decir que las relaciones de poder se han gubernamentalizado progresivamente, es decir, se han elaborado, racionalizado y centralizado en la forma o bajo el auspicio de las instituciones estatales (Foucault, 1998, 114, en Ferguson, 1990, 273).

Así el Estado es una manera de atar, coordinar y multiplicar las relaciones de poder. Bajo esta perspectiva, Ferguson busca explicar los efectos de despolitización de la “máquina antipolítica”, al hablar del poder de la burocracia estatal, sobre la cual se basa un modo de poder que atraviesa un conjunto de instituciones, pero que a su vez, lo excede.

Al decir que a partir del aparato de desarrollo se expande el poder burocrático, no quiere necesariamente decir que se amplían las capacidades estatales, entendiéndolo como una entidad instrumental, sino que se establecen pequeños nudos burocráticos de micropoderes. Por otra parte, esto no quiere decir que ahora el Estado se vuelve más apto para implementar proyectos, se vuelve más eficiente en extraer recursos de los ganaderos. Ferguson destaca que mas bien ocurre un efecto contrario y que no es paradójico, pues con la estatización se puede dejar al Estado menos capaz de llevar a cabo las políticas que se propone. En otras palabras, con la expansión del poder burocrático, no significa necesariamente que “las masas” pueden ser mejor coordinadas de modo centralizado u ordenadas más eficientemente; simplemente quiere decir que las relaciones de poder están referidas cada vez más a través de los canales estatales. Por ejemplo, “que cada vez más gente tiene que hacer cola y esperar las estampillas estatales para lograr lo que desea” (Ferguson, 1990, 274). Así, Ferguson concluye, que no son las capacidades estatales lo que se expande, sino la extensión y el alcance de un tipo particular de ejercicio de poder. En resumen, el estado desarrollista lesotense, es un poder que hace nudos o coágulos, en donde el aparato desarrollista es parte de un proceso de “estatización” que se involucra en la distribución, multiplicación e intensificación en estos coágulos de poder” (Ferguson, 1990, 274).

Finalmente, sobre la intervención concreta del proyecto *Thaba-Tseka* en Lesoto, Ferguson encuentra dos resultados. Uno, que este proyecto puede ser entendido dentro del discurso de las agencias de desarrollo que muestran que “el aparato conceptual del Estado” tiene un modo de pensar oficial y un modo de planificar el desarrollo concreto. Por otro lado, que las transformaciones que se generan a partir del proyecto de desarrollo, no se corresponden con las transformaciones que se planificaron conceptualmente en un inicio. Ahora bien, si la relación entre la planificación y los eventos que se crean con ello no se corresponden, entonces ¿cuál es la relación entre los modelos planteados, los modelos conceptuales y sus resultados? Ferguson concluye que el aparato de planificación estatal es apenas una pieza de una máquina, no es la fuente de cambios estructurales, de tal modo que no es ni la práctica maestra del Estado, ni la que determina a todas las otras y su discurso no define de ninguna manera los eventos que están por ocurrir. Es en este contexto, que el autor plantea los intereses de actores poderosos, no como determinantes sino que tienen un efecto inesperado dentro de una compleja ruta con estructuras desconocidas.

Por otra parte, el que no se lleven a cabo los objetivos planteados al inicio de los proyectos de desarrollo, no quiere decir que no se llega a nada, o no se tiene ningún efecto en nada, sino que significa hacer algo más y es un desafío dilucidar la racionalidad de ese “algo más”. Así, el mundo social se constituye por sistemas de discurso y sistemas de pensamiento, que funcionan en una relación compleja entre causas y efectos, entre eventos planificados y no planificados. El reto consiste en dar un tratamiento a los sistemas de pensamiento como a cualquier otra práctica, que ni se la desecha ni se la concibe como promotora de fuerzas de producción y reproducción del contexto en el que se ubique.

## **5. La Intervención en el Desarrollo de Indonesia**

En la obra de Murray Li “La Voluntad de Mejorar” (*The Will to Improve*, 2007), la autora estudia la racionalidad que tienen diversos programas sociales para la mejora del bienestar de la población de Indonesia desde la época de la colonia hasta fines del S.XX. En esta sección me concentraré en el programa de desarrollo implementado por el Banco Mundial (BM de aquí en adelante) entre 1998 y el 2003 en decenas de miles de comunidades a lo largo del archipiélago de Indonesia, para lo cual esta agencia de desarrollo realizó un sofisticado diseño de intervención. Este programa contó con un financiamiento de mil millones de dólares, que representó más de la mitad de los préstamos del BM a Indonesia entre el 2001 y 2003.

El programa de desarrollo se denominaba Proyecto de Desarrollo *Kecamatan*, en nombre de la unidad administrativa indonesia *kecamatan*, que significa un consejo que reúne a varias comunidades. El propósito del programa era reducir la pobreza rural por medio del gobierno a través de las comunidades, para lo cual sus pobladores debían ser empoderados y así contar con el control total de sus decisiones, desde la identificación de sus necesidades hasta la implementación de los proyectos como respuesta a estas. Un importante componente del programa buscaba fomentar la participación de las mujeres para así promover la equidad de género. A continuación expongo este caso desde la perspectiva de la gubernamentalidad, para lo cual Murray Li realiza una problematización, analiza cómo se constituye una población y explica al detalle las sofisticadas prácticas de intervención del gobierno.

### **5.1. Problematización**

Murray Li caracteriza este programa como un ejercicio de “gobierno a través de la comunidad”, que se concentraba en las deficiencias de la sociedad civil. De los estudios

previos a la elaboración del proyecto, el BM caracterizó los fracasos de la gobernanza a nivel comunitario en Indonesia e identificó problemas como la corrupción, la baja credibilidad del gobierno o la debilidad del Estado de Derecho para ser corregidos con intervenciones técnicas. El propósito principal del proyecto era aliviar la pobreza, entre cuyas causas se definió la ausencia de mecanismos para que las comunidades accedan a niveles más altos de decisión en cuanto a las prioridades de desarrollo y recursos. El BM planteó que los mecanismos formales de decisión de abajo (las comunidades rurales) hacia arriba no responden a las necesidades de las comunidades y los gobiernos no han desarrollado ningún mecanismo de incentivos, recompensas y castigos por el desempeño de estas.

Este programa se basó en numerosos estudios etnográficos sobre las comunidades indonesias, que se enfocaron en distintos temas como la corrupción, la codicia, el paternalismo del régimen del Nuevo Orden, y el BM los planteaba como nocivos para el desarrollo. Se consideraba que las comunidades previamente a la intervención del Nuevo Orden, eran creativas, capaces y contaban con cohesión social; sin embargo, luego de la intervención del gobierno, se volvieron pasivas, desorganizadas, ignorantes de sus derechos, acostumbradas a la corrupción, lo que derivó en una incapacidad de movilizar sus propios recursos. No obstante, se consideraba que las comunidades aún podían ser restauradas, dado que existían normas culturales y dada la proximidad física, estas mantenían una cohesión natural; por tanto, la intervención en la escala de las comunidades era prometedora. Se pensaba que la intervención desde abajo, podría vigorizar a la sociedad civil por medio de prácticas de buena gobernanza a través de instituciones locales (Evers, 2000 en Murray Li, 2007).

El programa consideraba que la generación de bienestar de las comunidades estaba relacionada con la habilidad de influir en las decisiones de inversión y de definición de sus prioridades. Los estudios mostraban que estas podían solucionar problemas de naturaleza social, especialmente a escala local, lo que justificaba que el programa deje de lado temas como las relaciones de producción desigual, la apropiación de activos o cualquier alusión a los factores económicos, dado que estaban fuera del control de los pobladores. Así el programa debía concentrarse en la planificación de problemas posibles de atender desde las comunidades, que se podía alcanzar con su empoderamiento, en un inicio, sin necesidad del consentimiento de los gobiernos locales o nacional. Así, el programa se proponía generar condiciones adecuadas para el desarrollo, como por ejemplo, la igualdad de oportunidades para acceder a los fondos; no se proponía en ningún

momento llegar a una igualdad de resultados, lo que diferenciaba claramente su diseño de los proyectos planteados por las NNUU (Murray Li, 2007, 242).

Además de plantearse el alivio de la pobreza, el programa buscaba inculcar hábitos de transparencia, de que los pobladores se hagan responsables de sus acciones (*accountability*), de generar prácticas eficientes; los cuales eran parte del empoderamiento rural que requería el proyecto y que eran analizados bajo las distintas técnicas de intervención: encuestas de actitudes, grupos focales para proyectos productivos, ejercicios de “evaluación rural participativa” a través de las cuales los pobladores revelaban sus geografías, sus historias de vida, sus estrategias, sus instituciones y así se llenaban distintos instrumentos como diagramas, cuadros, listas y modelos de temas particulares.

En el diseño del programa, la posibilidad de robo de recursos de los proyectos por funcionarios corruptos era una prioridad, que se ubicaba por sobre el plantearse algún cambio de las relaciones Estado-sociedad o de las estructuras de inequidad, entre otros. Igualmente, sobre el manejo de conflictos, al inicio del programa Indonesia atravesaba un período de alta conflictividad sobre los recursos como la tierra, los bosques, el trabajo, que frecuentemente enfrentaban a las comunidades o a las comunidades con distintas agencias de gobierno. De experiencias pasadas entre donantes y el gobierno indonesio se conocía la poca tolerancia que tenía el gobierno indonesio a que estos intervengan en temas conflictivos. Esto obligaba a los donantes a que se posicionen como aliados de un socio, el gobierno de Indonesia, dedicado al fomento de bienes públicos; y se mantenía un discurso de que los hechos violentos son síntomas comunes de transición de sistemas autoritarios a sistemas democráticos, o “un catalizador necesario y un resultado complementario de cualquier experiencia de desarrollo” (Murray Li, 2007, 257).

De tal manera, se entendía que el BM no podía intervenir directamente en los funcionarios públicos, los altos funcionarios militares, las mafias que eran agentes identificados claramente con el saqueo, las ejecuciones, actos de venganza o el control de territorios. La violencia en la que derivaban estos conflictos era lo que se debía evitar, el programa no buscaba eliminar las fuentes de conflicto, sino que debía divisar técnicas para manejar los conflictos de manera constructiva, que derivó en concentrarse en las prácticas cotidianas de las comunidades que estrechaban o dividían sus relaciones. La idea era establecer condiciones en las cuales los actores racionales canalicen sus energías colectivas en el desarrollo de actividades propositivas, que eviten movilizaciones violentas comprendiéndolas como modos de reducir la seguridad y obstaculizar el

progreso económico. Así, los conflictos se constituyeron en una justificación más para el programa del BM y la idea fue concentrarse en lugares en donde habitaban poblaciones rurales en zonas de bajo conflicto.

### 5.2. Constitución de la población

El programa de desarrollo del BM, buscaba constituir poblaciones bajo el concepto de comunidades concebidas como espacios de existencia colectiva en los cuales era posible aplicar tácticas y estrategias en función de sus fortalezas, su cultura y sus patologías. El espacio de la comunidad, se lo entendía como un campo moral en donde existían relaciones duraderas entre las personas. Se trataban de relaciones emocionales a través de las cuales los sujetos construían su identidad por medio de sus valores y sus significados. Las comunidades eran un espacio ejemplar para la intervención del gobierno, en donde el rol de los expertos era facilitar la identificación de necesidades y los modos de atenderlas desde las propias propuestas de los pobladores de las comunidades. La estrategia del proyecto era que, en un inicio, el BM se asociara directamente con organizaciones de la sociedad civil capaces de competir con sus propuestas por los fondos ofrecidos. Los expertos sociales del BM debían identificar grupos de personas que puedan hacerse cargo de preparar reuniones y dirigir los procesos de planificación desde el espacio comunitario, y así construir agentes capaces de ser socios del programa. Se entendía que esa era la única manera por la cual las fuerzas sociales comunitarias podían ser parte del proceso de desarrollo. Así, el proyecto concebía al programa como un modo de fortalecer a la sociedad civil y un componente importante del proyecto era mantener el monitoreo de las organizaciones sociales que lideraban los proyectos, sobretodo en términos de la legitimidad de sus miembros en la comunidad. En el 2001, entre los logros del programa el BM presentaba 478.000 grupos en una población de 14,3 millones de miembros para implementar diversos proyectos.

### 5.3. Modos de intervención

Murray Li aborda la estrategia de desarrollo a través del programa del BM en tres fases. Primero, el programa abordaba únicamente problemas que podían ser manejados técnicamente. En la primera fase, la estrategia era asociarse directamente con organizaciones de la sociedad civil a nivel comunitario; en la segunda y tercera fase, ya se planteaba abordar problemas más ambiciosos de gobernanza local siempre y cuando puedan convertirse en temas técnicos posibles de ser intervenidos por los expertos. A lo largo de las tres fases, el modo de operar era a través de la asociación con las

organizaciones de la sociedad civil, las cuales planteaban sus propias agendas de desarrollo, y así el BM no se presentaba como una fuerza coercitiva que buscaba imponer un modo de vida; sino que se mostraba como una entidad que era un reservorio de expertos para asistir a los pobladores de las comunidades en función de sus necesidades. Así los expertos se ubicaban en el programa como “parteros” que dan nacimiento a los proyectos de las comunidades, en lugar de ser actores externos que imponen miradas etnocéntricas de cómo deben vivir los indonesios.

La relación entre el BM y los gobiernos locales cambió a lo largo de las tres estrategias. El BM buscaba demostrar que programas de empoderamiento comunitario diseñados adecuadamente, podían generar altos retornos, más beneficios, y de manera más sostenible para los pobres. Así en un inicio, el BM planteaba operar de manera paralela y apartada de las instituciones oficiales. Así, con la única agencia oficial que tendría relación sería con la Agencia Central de Planificación del gobierno nacional. A nivel territorial se evitaría operar a través de las burocracias locales, por lo cual se contrató directamente a 4200 consultores locales bajo contratos privados con el BM, resaltando que así no se inflaría el gasto del personal de los gobiernos. La reflexión de la que partía el BM era que el riesgo de actuar en conjunto con gobiernos locales de dudosas capacidades, era muy alto y trabajar con consultores mediante contratos, le daba más flexibilidad al BM. Únicamente en la tercera fase (2005-8), después de contar ya con una experiencia sobre el enfoque, y el contexto político de Indonesia promovió la descentralización mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales, es que el BM abrió la posibilidad para integrar al trabajo a la Agencia Central de Planificación.

En la asistencia a la planificación de las comunidades, el enfoque era dirigir a los pobladores a solucionar sus propios problemas de alcance local. El supuesto de esta técnica era conducir a las personas a pensar localmente, lo que estimularía en los pobladores su “empoderamiento como actores sociales que se embarcan en la administración de su propio cambio” (Green, 2000, 69 en Murray Li, 234). Se buscaba dejar por fuera cualquier tema relacionado a la fijación de precios en la economía, las leyes, la presencia de los militares; lo que se buscaba era fomentar nuevos deseos en las personas, de las cuales surgirían nuevas conductas, como aquellas propuestas emancipatorias desde los propios pobladores que Fraser y Gordon aspiraban como metas del trabajo comunitario (Dean, 1999).

La estrategia de intervención desde las comunidades se le asociaba con la ideología neoliberal en el sentido de que buscaba fomentar la competencia entre organizaciones de

la sociedad civil a través de las mejores respuestas a los problemas y conductas apropiadas (responsabilidad y transparencia), fomentar la capacidad de elección de las comunidades y así el que las respuestas partan de las comunidades era respetar sus modos de vida y voluntad de cambio hacia una mejor vida; y también proveer de mayor autonomía a las comunidades entendiéndolas como los mejores agentes para definir su propio desarrollo.

El modo de operar del programa consistía en proveer recursos económicos entre \$60.000 y \$110.000 a los proyectos que competían a nivel de sub-distritos. Quienes se presentaban a las convocatorias de fondos eran las organizaciones sociales y siempre se reservaba una cuota para proyectos planteados por mujeres o en las zonas más pobres. Los proyectos presentados fueron de diversa índole: proyectos de irrigación, construcción de vías y caminos, infraestructura de agua o proyectos productivos. Este modo de intervenir se consideraba en favor de los pobres, al comprender que los beneficios de estos lo aprovecharían más los pobres, pues eran quienes mayor uso harían de programas de transporte, o en el ahorro de tiempo o en el consumo de agua de mejor calidad. Además, todos estos proyectos generaban empleo de bajas capacidades, lo cual daría empleo a los más pobres.

Pero el mayor componente de innovación de la intervención de KDP era su modo de planificación y de entrega. Planteaban que se creen instituciones y procesos participativos y cada componente del programa era diseñado con un propósito transformador. Por ejemplo, se concebía que los fondos otorgados era un modo de apalancamiento de otros recursos. Existían normas detalladas para acceder a los fondos, como por ejemplo, crear comités, mantener espacios de consulta, interactuar entre los pobladores en foros abiertos casi a diario. Las reglas se transmitían con manuales, listas, hojas de información con especificaciones minuciosas. Como acompañamiento a los proyectos existían un conjunto de facilitadores y consultores para trabajar a nivel del sub-distrito o comunidad y como contraparte de la comunidad, se escogía a uno o una dirigente que recibía entrenamiento y estipendios para la implementación del proyecto.

Por otro lado, el programa KDP tenían un fuerte componente para dirigir la conducta de los pobladores. Había la percepción generalizada de que los proyectos de las comunidades tenían un alto riesgo de ser capturados por sus élites. Así, ni los objetivos ni los medios para alcanzarlos eran puestos a consideración de las comunidades. El justificativo era que el constante monitoreo era muy complejo dado el espectro social que buscaban transformar. Por tanto, el programa enviaba los recursos directamente a una cuenta bancaria en el sub-distrito, así se evitaba el paso por una burocracia reduciendo el

riesgo de corrupción, los pobladores tenían toda la información sobre el monto total que van a recibir y se les proponía seleccionar proyectos de un menú de opciones, considerándolo como un procedimiento para que las comunidades mantengan autonomía, responsabilidad y elección. Las comunidades debían presentar su propuesta en un formato apropiado y explicar cómo los criterios de KDP cumplían con el requisito de ser en favor de los pobres. Los proyectos que mostraban mejor desempeño eran los elegidos por un comité conformado por los propios pobladores, facilitadores y oficiales.

Una vez que recibían los recursos, los pobladores debían monitorearlos, seguir las normas de transparencia, mantener reuniones públicas para responder cómo debía ser gastado el dinero y responder preguntas sobre ello. Paralelamente el programa contrataba periodistas y ONGs independientes para monitorear los proyectos y hacer públicos sus éxitos y fracasos, debían resaltar especialmente los casos de corrupción y de penalización a los corruptos. Aquellas comunidades que presentaron casos de corrupción, se las sacó del programa y así el KDP se constituyó como “una fortaleza del poder monopólico y de impunidad a nivel local.” (Banco Mundial, 2005, 54, en Murray Li, 249).

Los resultados en la primera fase de este diseño de intervención fue que 31.000 proyectos de construcción fueron seleccionados y administrados por los pobladores de las comunidades, a un costo 23% inferior al promedio de proyectos administrados por el gobierno, y se crearon 25 millones de empleos. Los programas de crédito no tuvieron resultados muy distintos a otros, ya que mantuvieron las mismas condiciones de acceso al crédito únicamente para proyectos productivos viables bajo tasas de interés de mercado, entre los resultados se obtuvo una tasa de morosidad alta.

El diseño de la intervención en relación con la corrupción y el conflictivo escenario en el que se desenvolvía el programa, mostraban su alta sofisticación. El programa abordaba la corrupción desde dos enfoques. Uno lo relacionaba como un problema cultural. Desde esa perspectiva, los estudios etnográficos del BM mostraban que la corrupción era aceptada como normal, era común el desvío de fondos a funcionarios públicos, que los reclamos existían únicamente cuando demasiados recursos eran desviados a una de las partes, que cuando se enfrentaba problemas de corrupción la comunidad no tenía interés en que se implementen castigos sino únicamente que retornen los recursos al proyecto para seguir con su implementación. Para el BM, el origen de esta norma cultural era el gobierno del Nuevo Orden, en donde la asistencia al desarrollo se la propuso como una dádiva.

Así, el programa KDP intentaba cambiar estos rasgos culturales defectuosos a través de argumentos de la moral, explicando por qué la corrupción no debe ser tolerada. Un mecanismo era abrir a discusiones públicas cualquier hecho de corrupción en una comunidad. Rose (1999, en Murray Li, 2007) plantea esta estrategia como un gobierno a través de la administración de la vergüenza, en donde se buscaba visibilizar hechos de corrupción, códigos públicos o hechos vergonzosos privados de conductas personales, con la idea de que los corruptos pasen efectivamente por la experiencia de la vergüenza. Una vez que se identificaban los hechos de corrupción, se buscaba activar experiencias de transparencia y empoderamiento por las propias comunidades. Parte de la estrategia anticorrupción implicaba que los facilitadores de KDP enseñen estrategias a los pobladores como por ejemplo: generar mapas locales de estructuras de poder, recordar los nombres de los jugadores claves de los gobiernos locales y las élites familiares, enlistar los parentescos, entre otros. Así, trazar trayectorias de poder y con hacer explícitas las redes a nivel de las comunidades y sub - distritos, permitiría monitorear la corrupción.

El segundo enfoque de la corrupción, es tratarlo como un problema de elección racional (*rational choice*), bajo el cual se plantea que la corrupción no es una falla personal sino una respuesta racional a una estructura de incentivos. Así, hechos de corrupción se explican por el hecho de que los beneficios son mayores a los costos, y desde la perspectiva de las víctimas, los costos de la protesta superan los beneficios. Así los expertos del BM proponían realizar ajustes en la estructura de recompensas con el propósito de cerrar vacíos, incrementar los riesgos y reducir los beneficios de un comportamiento corrupto, hasta el punto en donde tal comportamiento no sea más racional. Desde el punto de vista de las víctimas, así mismo, se planteaba cambios. De los estudios se conocía que las víctimas sí tenían un amplio conocimiento sobre cómo, en dónde y por quiénes eran perpetrados los hechos de corrupción; sin embargo, el costo de protestar era muy alto. El BM hizo estudios minuciosos sobre cómo enfrentar estos problemas a nivel comunitario y planteó llevar a cabo procedimientos de resolución y negociación a nivel local, así como asistir legalmente a las comunidades que deseaban llevar a la corte temas de corrupción.

Finalmente, el modo de intervenir en la prevención de conflictos, derivó en estrategias inspiradas en la teoría de juegos. Se buscaba establecer condiciones institucionales que provean de incentivos para promover que los individuos hagan las paces. Los estudios exploraban las reglas de juego, es decir las normas de compromiso entre individuos y

grupos, las dinámicas de diferencias étnicas que se establecían, cómo se construían y cómo se desplegaban estratégicamente. Buscaban ver la “eficacia de los intermediarios” para resolver conflictos, tomar decisiones y hacer que se cumplan las leyes. El rol del BM era proveer de “instituciones mediadoras” y de “meta-regulaciones”, o al menos “los estándares mínimos” para que las comunidades definan las meta-reglas dentro de un espacio que el programa del banco pueda facilitar la mediación.

La iniciativa para cambiar las conductas debía venir desde abajo, cuando las partes encontradas buscaban resolver su conflicto, requerían de recursos para su resolución. Los recursos humanos ya los tenían en las comunidades, pero se requería de facilitadores externos, expertos en mediación que debían asistir y mostrar los logros alcanzados a través del tiempo. La idea era reducir al máximo cualquier inclinación hacia una resolución violenta. Los incentivos para aquellos que resolvían los conflictos sin violencia, eran los incentivos comunes del programa como proveerles de fondos para la construcción de obras públicas o los proyectos que las organizaciones presenten. Así los grupos hostiles se comprometerían con dejar a un lado las diferencias, para poder acceder a los recursos para las obras que requerían. Y así, si los costos superan los beneficios, se entendía que los actores iban a dejar de lado los conflictos.

En conclusión del caso de la intervención de desarrollo de Indonesia, se encuentra nuevamente este esfuerzo prometedor por generar una transformación social, hacia un mejor estado de bienestar, con resultados ambiguos. En efecto, a partir de la implementación del programa del BM, las comunidades contaron con mejores sistemas de riego, infraestructura pública, más empleo; sin embargo, esta voluntad de mejora tenía serias limitaciones al ser planteada desde la técnica y con una mirada parcial sobre la naturaleza de los problemas de las comunidades. Como en el caso de Lesoto, se observa el interés de dejar por fuera cualquier tema espinoso relacionado a la economía política de las zonas intervenidas, como el inequitativo acceso a los medios de producción, excluyéndolo de cualquier diagnóstico y problematización. Cualquier alusión a la búsqueda de ganancias, se lo planteaba únicamente como un mecanismo para aliviar la pobreza, no como su causa. En efecto, los conflictos que se suscitaban alrededor de la tierra u otro recurso, esa un tema de alcance local, sin embargo, también eran estructurales. Es infructuoso plantearlos como un factor común a todo proceso de progreso económico o como un tema a solucionar con una mejor definición de las reglas de juego. Bajo la tecnología del empoderamiento, se planteó esta estrategia motivada desde un cuerpo técnico que consideraba conocer la mejor manera de empoderar a las

comunidades. Se buscó intervenir en las conductas de los pobladores, no en los funcionarios públicos o agentes con poder.

La forma de concebir el desarrollo era como un ejercicio de sumas: más microcréditos, más puentes, más vías, más empleos. En ningún momento se consideró atender las contradicciones que se generaba entre los procesos de acumulación de capital y la desposesión que esta produce. Murray Li expone: “Ellos (el programa) apoyaba el crecimiento económico, intentando únicamente administrar y mitigar las consecuencias” (Murray Li, 2007, 169).

Es plausible la benevolencia de las intenciones del programa; sin embargo, esto no lo exime de incluir en sus análisis las relaciones de poder entre las cuales se interviene. Esa es la principal limitación. Sin duda, el programa tuvo un efecto en los cambios que se dio entre las relaciones de poder de los actores, queda por estudiarse si fue en el sentido propuesto del programa o no. Pero lo que queda claro es que la intervención del BM produjo cambios estructurales, y cómo su participación tuvo un rol en mantener esas relaciones de poder desiguales, estaba fuera de su análisis. La autora es enfática en apreciar todo lo invertido por el BM para conocer el territorio a ser intervenido, los límites del programa no estaban relacionados a la falta de investigación o comprensión de los problemas. Los límites estaban en la propuesta de considerar al empoderamiento como un producto que podía ser manufacturado por la técnica. Vedi Hadiz, un crítico indonesio señala que este modo de abordar de los expertos en buscar divisar los arreglos institucionales óptimos “pasan por alto el hecho de que la democracia, la participación pública, el hacerse responsable de las acciones y los derechos económicos y sociales están históricamente atados a las luchas de fuerzas sociales e intereses, ... el producto demolidor del cambio social a través de los siglos, usualmente toma color por las confrontaciones violentas y sangrientas, no son menos las (confrontaciones) entre clases sociales” (Hadiz, 2004, 702 en Murray Li, 269).

## **6. Reflexiones finales**

En este capítulo se expone cuatro casos que ejemplifican cómo los gobiernos abordan la inequidad social en distintos contextos. Desde la perspectiva de la gubernamentalidad se ha podido examinar en qué consisten esas intervenciones y en ciertos casos, qué efectos han tenido. A través de este trabajo es posible ubicar en qué sentido el planteamiento de la gubernamentalidad de Foucault constituye una crítica al liberalismo en el que en buena medida se asientan las intervenciones relacionadas a la inequidad. En resumen, lo que se

observa a lo largo de estos casos es cómo opera la problematización sobre la pobreza o el desempleo que derivan en la inequidad; en donde el elemento en común de todos los casos es no abordar ningún tema relacionado a la economía política del contexto en donde se intervenga. Otro tema en común es que entre los elementos que se abordan en la problematización, se identifica únicamente aquellos aspectos que pueden ser convertidos en temas técnicos a ser intervenidos por los gobiernos y así se crean categorías como la pobreza, que son requisitos que los gobiernos deben llevar a cabo para justificar su intervención. Así las intervenciones cuidadosamente se concentran, como mucho en plantear alternativas que creen condiciones para el alivio de la pobreza y en ningún momento se proponen intervenir directamente en sus causas.

También, bajo la perspectiva de la gubernamentalidad se observa cómo operan las nociones de libertad, autonomía, dependencia, “dejar de ser víctimas” en la intervención de los gobiernos. Por ejemplo, si bien en el caso de los programas de desarrollo en Lesoto e Indonesia, las agencias de desarrollo no se proponen establecer cómo deben vivir las poblaciones, han sido exitosas en que a través de sus tecnologías de empoderamiento, las mismas poblaciones se limiten a proponer soluciones a su alcance, que son parciales y así estas son exitosas, tal vez solo de manera temporal, en distraerlas de los temas estructurales que son la fuente de su condición de pobres o desempleados como se vio en el caso de Indonesia o en posponerlos como es el caso de los Programas de Acción de los Pobres en EEUU. Esto no quiere decir que tales intervenciones no tengan efectos en las relaciones de poder entre los múltiples agentes que se encuentran dentro de un campo de intervención del gobierno, bien lo pueden hacer; sin embargo lo que se observa es antes que transformar estas relaciones en favor de los oprimidos, lo que hacen es mantener relaciones de subordinación o de dominación, y así, la inequidad se reproduce.

Por otra parte, el que la mirada de estas intervenciones se mantenga en términos técnicos, tiene una orientación a reducir los problemas de inequidad con malas actitudes, actitudes retrasadas o bajas motivaciones; como si la condición de los pobres dependiera únicamente de ellos mismos. Esto tiene el riesgo de que las poblaciones se concentren en estos cambios temporalmente, y al momento de comprender la integralidad de los problemas, las mismas intervenciones en nombre del bienestar de una población, generen conflictos.

Más aún, bajo la perspectiva de la gubernamentalidad, es posible comprender cómo para que estas intervenciones se lleven a cabo, el Estado tiene un rol muy claro, debe extender su poder “disciplinador” y de vigilancia. En el mejor de los casos, se establecen

modos de gobernar a distancia, sin embargo, dada la influencia que pueden tener en las intervenciones los temas no abordados por estas, se requiere de este aparato administrativo, que está lejos de ser un Estado mínimo planteado por el liberalismo (nuevamente, que es la ideología que comúnmente inspira estas intervenciones). Finalmente, de los casos de las intervenciones de desarrollo en Lesoto e Indonesia se observa que el efecto de estas es la despolitización y mayor control del Estado.

Sobre la despolitización, es evidente que en los diagnósticos de estos programas, se plantea un gobierno, los ejercicios de planificación e implementación como actividades neutrales, sin considerar que tales acciones se encuentran dentro del marco de intereses, facciones, fuerzas políticas, y a que una se benefician y otras se perjudican con estas. Es decir, las intervenciones de desarrollo se plantean desde una visión despolitizada, no se piensa en el ejercicio de poder que están llevando a cabo. Por otra parte, frente a interrogantes políticas como el acceso a la tierra, los salarios, el desempleo; las tecnología de intervención los reducen a aspectos técnicos, es decir, se los extrae del dominio del discurso político y se los sitúa en el lenguaje neutral de la ciencia. Para Ferguson, este hecho bien puede considerarse como un fracaso de todo el sistema de operación.

Cabe resaltar que la operación de esta “máquina de despolitización” no quiere decir que ahora el Estado ha expandido su capacidad para extraer recursos en favor de los más pobres, o que es más capaz de responder a los desafíos como el de la inequidad; sino que el efecto de estas intervenciones llevan a un estado en el cual para que sean atendidos deben ser referidos a un conjunto de instituciones estatales en donde pueden establecerse nudos o micropoderes que entorpecen o impiden el tratamiento de estos temas. Esto podría significar que el Estado es menos capaz de llevar a cabo las políticas que se propone. Por tanto, lo que se expande, no son necesariamente las capacidades estatales, sino un tipo particular de ejercicio de poder. Esto quiere decir, como ya lo he mencionado, que con las mismas prácticas que se buscaba generar para reducir la pobreza, lo que se está haciendo es expandiendo la posibilidad de que esta última se reproduzca. En realidad, la categoría de pobreza que es el punto de partida de las intervenciones, deriva en intervenciones totalmente de otra naturaleza: mayor control del Estado. Y a través de este control, “los pobres se comporten como pobres, los ricos como ricos”.

Más aún, al observar que el efecto de estas intervenciones puede ser mayor control estatal, quiere decir que los resultados de estas intervenciones son distintos a los planteados en la planificación. Como Ferguson resalta, la planificación es apenas la pieza de una máquina, no es la fuente de los cambios estructurales, no es la que determina a

otros. Por ello, los intereses de los poderosos no son determinantes sino que tienen un efecto inesperado dentro de una compleja ruta de estructuras desconocidas.

Por otra parte, el efecto del mayor control estatal, permiten comprender cómo las intervenciones de desarrollo pueden terminar como instrumentos de coerción, que definen lo que se puede y lo que no se puede hacer, es un modo de administración de una población. Así, lo que acaba ocurriendo es expandir el poder coercitivo del Estado mientras se produce una despolitización.

El efecto de mayor control social, al no ser parte de un plan conspirativo detrás, tiene que ver con la manera del comprender el Estado de Foucault. Es decir, el Estado no es una entidad capaz de ser poseída por una clase social, o ser el reflejo de los intereses de una clase social, no es la fuente de poder de una clase social; sino que desde la perspectiva de la gubernamentalidad, el Estado es un punto de coordinación y multiplicación de relaciones de poder. El que estas relaciones de poder estén cada vez más y más referidas al Estado, implica que estas están cada vez más bajo el control del Estado; lo que quiere decir que las relaciones de poder se han gubernamentalizado progresivamente, es decir, son creadas, organizadas y racionalizadas por las instituciones estatales (Foucault, 1979 en Ferguson, 1990).

## Conclusión

A través de este trabajo constato que el enfoque de la gubernamentalidad de Foucault es altamente contributivo para estudiar cómo se gobierna la inequidad, al permitir localizar “espacios de encierro” en donde se generan relaciones de poder que derivan en una distribución de activos determinada, lo que permite acercarse a comprender cómo administrar la inequidad para “alcanzar los fines convenientes”. Siguiendo a Deleuze (1990), Foucault ha sido brillante en reflexionar cómo se ha dado una transición en la preeminencia de una racionalidad de gobierno de sociedades soberanas, a sociedades disciplinadas, para derivar en sociedades controladas. En este caso, los gobiernos se dedican a administrar estos espacios y sus ritos, a orientar a sus súbditos en ciertas prácticas; lo que va transformando las relaciones de poder dentro de estos espacios, donde operan tanto fuerzas de liberación como fuerzas de sometimiento.

Por otra parte, el enfoque de la gubernamentalidad permite analizar cómo estos espacios están atravesados por la ética y la política, al incluir en la reflexión los procesos de autogobierno. Así, la perspectiva de Foucault tiene el atributo de comprender cómo procesos de subjetividad de los individuos pasan a ser procesos de sujeción política. También esta perspectiva nos permite entender esta manera particular de relaciones Estado – sociedad, en las cuales las relaciones de poder se “gubernamentalizan” progresivamente.

De los casos de los Programas de Acción de los Pobres en EEUU (Cruikshank), del programa de desarrollo en Indonesia (Murray Li) y del programa de desarrollo en Lesoto (Ferguson), se constata que las intervenciones del gobierno relacionadas a la inequidad no se proponen incidir en aspectos de la economía política de los contextos que se estudia, lo que puede derivar en muchos de esos casos que las relaciones de poder se mantengan, al menos en el sentido de que los opresores y oprimidos permanezcan en su condición de control y sometimiento.

El Estado y sus actores tienen la capacidad de definir, al menos localmente y por un período de tiempo, discursos y prácticas relacionadas a la inequidad. El rol de los gobiernos en ello es ineludible. Unas veces, los gobiernos serán exitosos en construir categorías que justifiquen sus prácticas y así generar una percepción de estar atendiendo temas como la inequidad; o pueden estar respondiendo efectivamente demandas ciudadanas generando esa misma percepción. Otras veces puede ser, que

deliberadamente no respondan estos aspectos, lo cual solo pospone su atención y puede derivar en conflictos de distinta naturaleza a futuro.

Más aún, de los casos estudiados se observa que para responder al desafío de la inequidad, el alcance de las problemáticas va más allá de las acciones que poblaciones organizadas pueden llevar a cabo, más aún de ser poblaciones sin capacidad de organización. Del caso que estudia Murray Li (1994), la autora explica que las poblaciones intervenidas en Indonesia tienen claridad sobre los cambios que quisieran encontrar. Por ejemplo, Murray Li explica que la población está preparada para “abrazar el capitalismo”, siempre y cuando las condiciones sean justas (1994, 270). La autora explica que incluso en los lugares más remotos de Indonesia, los cálculos de los pobladores se realizan sobre la base del mercado. El tema es que la experiencia de los pobladores frente a las intervenciones del gobierno no es favorable, pues estas no han tratado la generación de tales condiciones justas.

Ahora bien, siguiendo la reflexión de Murray Li (1994, 270), si las poblaciones ya conocen lo que requieren para mejorar su vida, es decir, para hacerla más productivas, más sostenibles y más sanas, ¿por qué se acude a un agente externo, como el gobierno, para hacerlo? Si los funcionarios del gobierno, de una agencia de desarrollo u otro actor externo, no viene con tecnología o dinero, la autora resalta la pregunta de los pobladores: ¿A qué vienen? ¿Por qué están aquí? Pueden darse distintas respuestas. Por un lado, puede ser que el bienestar de esta población en sí mismo, es una prioridad para el gobierno por algún motivo dado. Otra puede ser, en términos funcionales, que el gobierno ha buscado intervenir en esta población como un requisito o de manera indirecta para alcanzar otro propósito. En cualquiera de esas circunstancias, apelar a una intervención del gobierno más informada sobre un contexto, más consciente de las demandas en un espacio, puede traer más beneficios que daños. En los casos estudiados se encuentra que en buena medida lo que se requiere para alcanzar tales cambios no son posibles a partir de las problematizaciones e intervenciones que el gobierno se propone en un inicio. Esto es evidente en el caso del Programa de Acción de los Pobres de Cruikshank, en el caso del desarrollo de Indonesia de Murray Li y del proyecto *Thaba-Tseka* en Lesoto de Ferguson.

Lo que se constata con este trabajo es que la reflexión desde el Estado y el gobierno, es indispensable para el estudio de la inequidad; su problemática, es decir la condición de opresión o injusticia en toda sociedad, obliga a que se responda en términos de aliviar la pobreza o mejorar el bienestar más aun en países en vías de desarrollo. Cuánto

de las acciones del gobierno son meros enmascaramientos de avances que no hacen más que reproducir la inequidad, cuánto de sus acciones trastocan las relaciones de poder en favor de los oprimidos, va a depender de esa relación del gobierno con sus súbitos en un momento dado o la presencia o no del gobierno en esos espacios. Pero esto no quiere decir que los discursos y prácticas llevadas a cabo en estas intervenciones, no tengan efectos en esas relaciones; bien pueden brindar más herramientas a cada parte para defender sus reivindicaciones o resistir a futuro. Ahora bien, estos efectos no son planificados, no son definidos en un inicio, esto es un proceso que se genera de manera imperceptible y espontánea. El profundizar en el juego de las relaciones de poder en un espacio y tiempo dado, pueden dilucidar las transformaciones que se estén dando en relación a una mayor o menor inequidad, para lo cual cabe entrar en estudios empíricos.

Ahora bien, de la reflexión de este trabajo, lo que se constata es que el efecto de este juego es un cada vez mayor control social. En los tres casos en cuestión, se observa que se deja de lado temas a los que se les pueden rastrear como fuentes de inequidad, sino que se busca intervenir únicamente en la superficie. Por otra parte, que al hacerlo, la intervención técnica es la que predomina y se deja de lado cualquier concepción política sobre la problemática a intervenir. Como Dreyfus y Rabinow lo plantean, este es un ejercicio común en el que la ciencia se impone, como fuerza totalizadora, en la cual, no es que resuelve las cosas, sino que las deja parcialmente atendidas de manera que se puede seguir y seguir perfeccionando. El efecto de mayor control estatal, permite avizorar futuros conflictos y desafíos. Esto quiere decir, que para que las poblaciones atiendan los temas problematizados bajo la inequidad, requieran recurrir al Estado para hacerlo. Esto no quiere decir necesariamente que el Estado ha ampliado su capacidad de intervenir, en otras palabras, que se ha vuelto más eficiente o capaz de resolver estos problemas; incluso puede ser lo contrario, mas bien que con su presencia la atención a estos temas sea más dependiente de los micropoderes que operan dentro de las burocracias de los gobiernos.

Adicionalmente, cabe mencionar que este efecto no es el resultado de un grupo de iluminados con la capacidad política y técnica de alcanzar mayor control social, o que la élite gana al avanzar en sus intereses. Más represión y control, no es necesariamente lo que un grupo poderoso quiere alcanzar. Lo puede querer como propósito, o como modo de preservar sus intereses egoístas frente a otros, pero le volverían tan sometido al control como el control mismo. Es así que el dilucidar como efecto, el mayor control social por parte del Estado sin intención, considero es uno de los aportes fundamentales de la perspectiva analítica de la gubernamentalidad.

Por otro lado, Murray Li reflexiona sobre los efectos negativos que pueden traer posturas anti-estatales. Planteamientos de activistas dentro de los movimientos sociales o “expertos de lo social”, muchas veces realizan proposiciones radicales como no buscar un mayor acercamiento al gobierno, no buscar una mayor distribución del excedente económico que administra un gobierno, bajo análisis que los conciben como “estructuralmente imposibles” (Murray Li, 1994, 270). Y en su lugar hacen planteamientos “más autónomos, más auténticos, más post-desarrollo, que es anti-capitalista, anti-estado y arraigado en tradiciones locales y con diversidad cultural” (Murray Li, 1994, 270). Para la autora, los efectos de ello son peligrosos, el colapso del Estado no deriva en mayor paz y prosperidad, sino más anarquía, pobreza y desesperación.

Se observa que un gobierno bien puede ser exitosos en proveer de salud, educación, vías, riego u otros bienes y servicios tangibles que benefician a la población, e incluso tal vez más a los más oprimidos; sin embargo, estas mismas prácticas al transformarse en intervenciones técnicas, reproducen la inequidad; en ningún momento se puede plantear el resolver temas como la pobreza o la opresión. Sin lugar a dudas, el campo de acción de la inequidad es político, no es únicamente técnico; ahora bien cómo abordar lo político, cuán violento sería su abordaje, o qué tan violento serían los efectos de abordarlo, eso sería imposible de responder. Desde la academia en ciencias sociales, considero se puede tener un rol, sobretodo de un modo más interesante, desde espacios en donde uno de los lados está trabajando por su propio empoderamiento y contribuir así en la reflexión de esos espacios que se encuentran desafiando el orden dominante, en lo personal por vías no violentas.

Por tanto, la alternativa parece ser sí más presencia del Estado, pero cualificar la intervención del gobierno. De las experiencias etnográficas, se observa que el interrogarse sobre los procesos actuales, las relaciones pueden atender mejor los problemas, sin partir de la necesidad de divisar intervenciones técnicas, y por supuesto, sin requerir iniciar con una división del conocimiento entre “los expertos” poseedores de las respuestas y “los intervenidos” sin conocimiento. Su principal modo de intervenir es hacer preguntas, provocar debates, llevar a cabo análisis que visibilicen reglas de juego injustas, y así su principal modo de comprometerse es político. Ahora bien, el que ejercicios como este se puedan llevar a cabo con la presencia del gobierno o las agencias de desarrollo o no, parecería ser ir en un sentido de gubernamentalización del Estado, cuya meta a alcanzar sería “disponer las cosas hacia fines convenientes” que vayan más

allá de un mero control social. Esa sería la apuesta de la gubernamentalización de la sociedad. Como bien resume Foucault, la intervención gubernamental “no es menos densa, menos frecuente, menos activa, menos continua que en otro sistema” (Foucault 2007, 180).



## Bibliografía

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; y Robinson, James A., “The Colonial origin of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, (2001): 1369-1401. URL: <http://www.jstor.org/stable/267930>
- Coatsworth John, “Inequality and Economic growth in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, 40, (2008): 545-569.  
doi:10.1017/S0022216X08004689
- Cornia, Giovanni, “*Inequality Trends and their Determinants, Latin America over 1990-2010*”, *Working Paper Unu-Merit*, No.2012/09, (2012): 1-45. ISSN 1798-7237.
- Cruikshank, Barbara, “The Will to Empower: Technologies of Citizenship and The War on Poverty”, *Socialist Review*, 23(4), (1999): 327-44, ISSN: 0161-1801.
- De Lasargne, Geoffrey, *La última lección de Mitchell Foucault: sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, 1-116
- Dean, Mitchell. *The Constitution of Poverty; Toward a genealogy of liberal governance*, New York: Routledge, 1991. Edición para Kindle.
- . *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London: SAGE Publications, 2010, 1-265.
- Deleuze, Gilles (1990), “Postscript on the Societies of Control”, *L'Autre journal*, No. 1: 3-7.
- Dowding, Keith. “Rational Choice Approaches”. En *The Sage Handbook of Power*, editado por Hauggard Mark and Clegg Stewart R., 40-53. London: SAGE Publications, 2009.
- Escobar, Arturo, 2007. *La Invención del Tercer Mundo*, Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 7-419.
- Engerman Stanley L., y Sokoloff Kenneth L. “Factor endowments, Institutions and differential paths of growth Among New World Economies: A view from Economic Historians of the United States”. En *How Latin America Fell Behind: Essay on the Economic Histories of Brazil and Mexico:*

- 1800-1914, editado por Haber, Stephen, 260-304. Stanford: Stanford University Press, 1997
- Ferguson, James. *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994), 1-320.
- Foucault, Michel. *Defender la Sociedad: Curso en el College de France (1975-1976)*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 1-287.
- . “Governmentality”. En *The Anthropology of the State*, editado por Sharma, Aradna and Gupta Akhil, 131-143. Malden: Blackwell Readers, 2006.
- . *Nacimiento de la Biopolítica: Curso en el College de France (1978-1979)*, México: Fondo de Cultura Económica, 2007), 15-401.
- Jara, Xavier H. y Tumino, Alberto, “Tax-benefit systems, income distribution and work incentives in the European Union, *International Journal of Microsimulation*, 6(1), (2013): 27-62. ISSN: 1747-5864.
- Jessop, Bob, 2016. *The State Past, Present and Future*, (Cambridge: Polity Press, 2016), 1-403.
- Lange, Matthew, Mahoney, James, and vom Hau, Matthias, “Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies”, *American Journal of Sociology*, Vol. 111, No. 5, (2006):1412-1462. URL: <http://www.jsotr.org/stable/10.1086/499510>.
- Korpi, Walter, “Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causan and Intentional Explanations in the Study of Power”, *Sociological Theory*, Vol. 3, No. 2 (Autumn, 1985): 31-45. URL: <https://www.jstor.org/stable/202223>.
- Mideros, Andres y Gassman, Franciska, “Fostering Social mobility: The case of the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador”, *Working Paper Unu-Merit*, 2017-002, pp. 1-30. ISSN 1871-9872.
- Migdal, Joel S. “Studying the State”. En *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, editado por Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman, 208-235, Cambridge: Cambridge University Press, 2007
- McKinnon Catherine A, “Marxism, method and state: an agenda for theory”, *Signs*, Vol. 7, No. 3, *Feminist Theory*, (1982): 515-544. URL: <http://www.jstor.org/stable/3173853>.

- Murray Li, Tania, *The Will to Improve: Governmentality, Development and Practice of Politics*, USA, Duke University Press, 2007. Edición para Kindle.
- Nicholls, Esteban, 2015. *Towards a Theoretical Understating of How to Study the State: Governmentality*, power and governmental regimes, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Repositorio digital: UASB-Digital.
- Polanyi, Karl, 2001. *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press, 3-300.
- Rabinow, Paul y Dreyfus, Hubert L., 2001, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 15-299.
- Robinson, James. A. “The Political Economy of Redistributive Politics”. En *Declining Inequality in Latin America*, editado por López-Calva, Luis. F y Lustig, Nora, 39-7. Brooking Institution Press, Washington DC, 2010
- Skidmore, Thomas E., Smith, Peter H., Green, James N. “Strategies for Economic Development”. En *Modern Latin America*, editado por Skidmore, Thomas E., Smith, Peter H., Green, James N., 351-375. Oxford University Press, 2010.
- Stokes, Susan Carol (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press: Cambridge, 1-196.
- Walters, William, 2000. *Unemployment and Government: Genealogies of the Social*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-156.