

CONFERENCIA

Seminario MESO, Xalapa, Ver. 14-18 de julio de 2014

La gubernamentalidad y la gobernanza en la época de las reformas neoliberales

Hipólito Rodríguez (CIESAS-GOLFO)

Planteamiento del problema

La preocupación por entender las situaciones que genera la descomposición de un sistema de dominio, y por comprender los procesos que surgen para crear o reconstruir el orden, suelen suscitar una multiplicidad de reflexiones que caen en lo que llamamos historia, sociología, ciencia política y economía institucional o economía política. Estas disciplinas, con diversos enfoques, en los cuales a veces es difícil trazar fronteras, procuran generar respuestas a estas preguntas claves: ¿qué detona el desorden social, qué factores desencadenan la descomposición o la pérdida de cohesión de un sistema social? ¿Qué procesos están en la base de la caída o la erosión de un Estado o un sistema de dominio que mantenía unido el tejido social? ¿Qué ocurre en el lapso que cubre el periodo desde la caída de un sistema y su reemplazo por otro?

La preocupación presente en estas preguntas suele crecer y embargar a un número creciente de personas cuando los signos que indican el quiebre o ruptura del antiguo régimen comienzan a ser ostensibles, sea por crisis y conflictos que señalan la presencia de una creciente falta de orden, sea porque empiezan a surgir agentes sociales que enuncian la posibilidad de otro orden, otra forma de organizar la vida social.

Las transiciones que suscitan la caída o erosión de un sistema u orden social no necesariamente conducen a un nuevo orden, pues puede ocurrir que el sistema se deteriore hasta el punto de que su derrumbe solo ocasione la ruina de todo el sistema sin que éste tenga reemplazo. Las transiciones tampoco tienen por qué dar lugar a un nuevo y mejor sistema, en el sentido de progreso en los márgenes de autonomía, libertad o bienestar de sus integrantes. Esto es lo que a veces se denomina una regresión, una involución, una decadencia o un proceso contrarrevolucionario.

Como quiera que sea, el proceso de descomposición del orden suele manifestarse como una pérdida de los atributos que lo habían hecho un canal donde se desplegaban energías y gracias a los cuales se hacía posible un cierto desarrollo o florecimiento, un cierto incremento de la riqueza que hacía posible los privilegios y fortunas de una clase o estrato dominante, que podía disfrutar de sus ventajas sin gran oposición de los grupos o estratos subalternos.

Los individuos, los grupos y los acontecimientos, ha escrito Peter Burke, tienen un lugar importante en el proceso de cambio social, pero es posible que tanto la forma como el

contenido del análisis (ya sea de historiadores sociales de sociólogos o antropólogos) hacia la narrativa ha sido objeto de mucha discusión recientemente en las tres disciplinas. El problema podría plantearse en forma de dilema. El análisis de las estructuras es demasiado estático y no permite ni a los autores ni a sus lectores tener suficiente conciencia del cambio. Por otra parte, la narración histórica tradicional es totalmente incapaz de incluir esas estructuras. Por tanto está en marcha una búsqueda de nuevas formas de narración apropiadas para la historia social (Burke, Historia y teoría social, 1997: 188).

Burke habla entonces de la posibilidad de una narración trenzada (ya que entrecera el análisis a la narración) o narración densa, ya que el relato debe admitir más espacio a las explicaciones. La microhistoria elabora el relato de episodios individuales o familiares a partir de los escenarios o estructuras sociales que los hacen posibles.

El asunto o problema sirve para mostrar que los historiadores han de prestar más atención a la teoría social. ¿Estamos asistiendo a una etapa en la cual los individuos juegan con el marco de posibilidades que les abre la estructura para reorganizarla, transformarla o acabar aplastados por ella?

¿Qué pasa cuando las instituciones no pueden ya canalizar o dar orden a los procesos sociales de vida? Las instituciones pueden entenderse como estructuras o mecanismos de orden social que organizan las interacciones entre los miembros de una sociedad. La institución incluye las reglas de naturaleza formal (principios constitucionales, leyes, reglamentos administrativos, etc.), y los sistemas de principios morales, valores, normas sociales y convenciones no codificadas que las sociedades se dan para ordenar o encuadrar los comportamientos y los intercambios de todo tipo entre sus miembros, reglas que pueden incluir estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias (Scott, 1995). La institución puede aludir a las autoridades encargadas de sancionar la aplicación de las reglas, en relación a los conflictos que surgen de interpretaciones divergentes de su contenido o de su ámbito de aplicación... (Leonard, 2014).

Las instituciones así entendidas son las reglas del juego socialmente aceptadas que pueden ser determinantes del desempeño de las economías y de la distribución de los recursos en el seno de una sociedad. Contribuyen a explicar las divergencias entre trayectorias nacionales a lo largo de la historia. Definen formas en las que se organiza la acción colectiva. Y pueden traducirse en efectos sobre la producción y el mantenimiento de los bienes y los atributos de un territorio, y la incorporación en redes económicas o en políticas públicas.

Las instituciones organizan las coordinaciones y los intercambios entre actores sociales, dentro de un territorio y entre éste y los espacios u organizaciones vecinas o niveles administrativos superiores.

La noción de buena gobernanza (Banco Mundial) alude a esta dimensión institucional presente en el desarrollo territorial, y ha generado prescripciones de descentralización administrativa, que conceden al territorio micro local o a las comunidades mecanismos

de participación y virtudes democráticas que servirían de contrapeso a las empresas de un Estado depredador e ineficaz (Leonard, ibid, 8).

*El mismo Leonard señala que hay una relación estrecha entre instituciones y las formas de organizarse el territorio. Una autoridad ejerce control sobre recursos y personas que forman el territorio, pero también sobre un sistema de relaciones sociales que definen su perímetro y su posición en un espacio más amplio. Esta dimensión política puede verse también partir de la noción de **gubernamentalidad** propuesta por Foucault (2001 y 2004) y que puede ser definida como un conjunto de técnicas y dispositivos de gobierno, que reposan sobre la movilización de saberes particulares y el control de su distribución, y cuyo reto es el ejercicio del poder y la dominación. El territorio es asunto de autoridad y control, y su realización demanda la movilización de recursos simbólicos, técnicos e institucionales específicos a las organizaciones sociales que lo ocupan.*

De acuerdo con Leonard entonces el territorio es un espacio de regulaciones cuya vigencia está controlada por un sistema de autoridad específico. Si el territorio es asunto de autoridad y control, el establecimiento de la autoridad y su soporte pasan por la construcción y la legitimación de reglas que organizan “el control sobre las personas, los recursos y las relaciones”. Es preciso entonces poner atención en la creación de esas reglas, al binomio autoridad-territorio.

¿Cómo se genera gubernamentalidad? Este concepto refiere a las artes de gobernar y crear orden, dispositivos para normalizar y producir auto control, un ensamble que une el orden institucional y el de las racionalidades, de las coacciones impuestas, las internas y externas que, entreveradas, le dan forma al poder.

Los dispositivos técnicos son también normativos. Las tecnologías de la energía y el transporte implican coacciones y estrategias de poder, opciones por modelos de mercado o seguridad nacional. Los dispositivos técnicos son opciones ambientales: su densidad geográfica indica de diversas maneras su peso en los metabolismos regionales.

Los conceptos

*La gubernamentalidad de acuerdo con Foucault consiste en los modos en que el Estado moderno despliega procedimientos para establecer su dominio, sus relaciones de poder. La gubernamentalidad alude a un conjunto de dispositivos, procedimientos, cuyo propósito es **construir sujetos**: modos de sujetar o controlar a la población. Modos de disciplina que fijan a la sociedad.*

*Ese modo de gubernamentalidad se instaura durante un periodo sumamente largo, desde el siglo XVI hasta el siglo XX, un periodo durante el cual el Estado moderno difundió y estableció un conjunto de tecnologías de poder que recibió de la Iglesia: la tecnología pastoral. Pero también durante ese periodo se empieza a generalizar el **ethos** capitalista:*

con la quiebra de los ámbitos de comunidad, con la implantación del **homo economicus** y la erosión de los mecanismos de reciprocidad.

En el siglo XIX y XX se produce **la edad de oro de la gubernamentalidad**: cuando el Estado extiende su poder sobre todos los ámbitos de la sociedad. En la salud, en la higiene, en la educación, en la vivienda, en los espacios de consumo, en la estructura de las ciudades, en la organización del territorio, en la producción de identidades.

Sin embargo, a finales del siglo xx ese modelo empieza a sufrir un cambio. El Estado benefactor experimenta un repliegue. ¿Por qué?

El proceso es complejo, pero tiene que ver con:

- 1 un cambio en el modelo de acumulación
- 2 un cambio en la sociedad civil
- 3 un cambio en los discursos, en la cultura
- 4 la erosión del Estado nación y el auge de la globalización

Como resultado de esos cambios, la gubernamentalidad empieza a modificar sus modos de presencia:

- 1 se cuestiona el intervencionismo
- 2 se cuestiona el Estado nación
- 3 se cuestiona el autoritarismo
- 4 emerge la sociedad civil como actor complejo que desplaza o sustituye al Estado en diversas áreas donde éste controlaba la producción de bienes y servicios, la construcción de los sujetos sociales.

Como consecuencia de estos cambios, surge el modelo de la **gobernanza**, una forma de coordinación que ocupa el espacio del Estado, y da espacios de gestión a nuevos actores, empresas, organismos sociales, una multiplicidad de agentes que construyen nuevos modelos de atención a las necesidades sociales, más autónomos, más independientes, menos estatizados.

Todo ello propicia una **nueva subjetividad**, un nuevo tipo de plano social en el que las decisiones dejan de estar sólo en manos del Estado y pasan a ser compartidas: se construyen acuerdos, mecanismos de gestión más horizontales, menos verticales o jerarquizados.

¿La gobernanza viene a desplazar a la gubernamentalidad?

*Los años que corren desde la emergencia del neoliberalismo (1975) hasta hoy (2014) parecieran indicar la transición de un Estado todopoderoso, intervencionista, hacia un Estado que reduce sus funciones -su presupuesto- y es objeto de una suerte de **desmantelamiento**. Después de los treinta años gloriosos en que el Estado benefactor creció de modo notable (1945-1975), empiezan a surgir síntomas de ingobernabilidad y se hace necesario reconstruir las instituciones, los acuerdos surgidos de la segunda guerra mundial. La crisis fiscal indica una insuficiencia institucional que es preciso superar.*

El discurso y la práctica liberal considera que la función intervencionista es eliminable, mientras que la función básica, mínima, es ineliminable: atender la seguridad, las garantías a la propiedad, al comercio.

*El neoliberalismo ha modificado claramente al Estado. Ha modificado la gubernamentalidad y ha propiciado la emergencia de la **gobernanza**.*

La gobernanza parece definir un nuevo horizonte de gestión. Un espacio que surge ante el recorte del Estado intervencionista. Un espacio en el que aparentemente no hay decisiones verticales, top down, sino acuerdos, coordinación horizontal entre una multiplicidad de agentes, que vienen a resolver asuntos tanto a escala global como a escala sub-nacional o regional o micro local.

¿Se asiste a la emergencia de nuevas estructuras de subjetividad? El proceso tiene un doble filo, pues por un lado libera, pero también construye nuevos modos de sujeción, control y vigilancia.

Los momentos de este proceso

Norbert Elias analizó el proceso de construcción del Estado moderno como parte de un proceso civilizatorio. El cambio en las estructuras organizativas del Estado se acompaña de cambios en las conductas individuales. La contención de la violencia que suscita el Estado ocurre al mismo tiempo que se modifican los patrones de comportamiento de los individuos, que experimentan nuevos modelos de sujeción, nuevas formas de racionalidad. Cambian las formas de coacción, de obediencia, de disciplina.

Foucault capta este proceso indicando que el Estado moderno instaura mecanismos de control, relaciones de poder, que se montan sobre modelos de dominio y gobierno que vienen de la época feudal, del Occidente cristiano, lo que él llama las técnicas pastorales, el conducir las almas, gobernar los espíritus, conducir las conductas.

Los dispositivos de poder generan una nueva normatividad, un sujeto disciplinado, territorializado. Los equipamientos de poder (hospitales, prisiones, escuelas) y las

tecnologías de poder político instauran nuevas normatividades, nuevas figuras de la culpa y de la deuda, nuevas reglas y disciplinas, nuevas divisiones entre lo normal y lo patológico. La modernidad conoce en efecto la proliferación de nuevas tecnologías de poder que prolongan y afinan el modo en que se controla, vigila, orienta y disciplina al sujeto social.

Con la época neoliberal, el Estado ha reducido su presencia en el ámbito económico, pero la ha multiplicado en otros ámbitos de la esfera pública. Cede en parte espacios (educación, salud, seguridad, comunicación), pero refuerza su presencia en la función básica constitutiva, de orden político: nuevos mecanismos de control de la población.

La contracción del Estado tiene un efecto complejo.

1 De un lado, el sujeto deja de girar en torno al eje del trabajo asalariado. El Estado del bienestar, que acompañó a ese trabajo asalariado, organizado en sindicatos, con prestaciones frutó de conquistas sociales, en el ámbito de la salud, la vivienda, la educación, experimenta una relativa reducción, un relativo vaciamiento. Se conoce un cambio en las estructuras que regulan esas prestaciones, que pierden peso y presupuesto. Se reorganiza o desaparece todo programa redistributivo.

2 Del otro, empieza a observarse un crecimiento del trabajo no asalariado, prolifera la informalidad, los espacios fuera de las regulaciones laborales, de la normativa dominante.

Proliferan entonces espacios que ocupa la sociedad civil, auto-organizada para proveer los servicios y prestaciones que el Estado ha dejado de suministrar. En la época neoliberal se registra una ola de privatizaciones, de des-regulaciones, que tienen por efecto el desmantelamiento de las funciones del Estado interventor. Los dispositivos tradicionales de pastoreo, de conducción, conocen una suerte de reformulación. Las privatizaciones y des-regulaciones propician el surgimiento de nuevas formas de control. El Estado se vacía, y los agentes privados comienzan a ocupar los espacios que el Estado abandona.

El mecanismo económico es éste: Devolver espacios de acumulación a la iniciativa privada. En el ámbito rural desaparecen o se repliegan todos los mecanismos de apoyo a los organismos que protegían a los productores rurales de la competencia global.

¿Qué efectos se derivan de este proceso?

En una perspectiva global, el Estado nación pierde funciones, o al menos conoce una reconfiguración de las mismas. La liberalización le despoja de instrumentos: el libre mercado abre fronteras y reduce la capacidad de conducción económica. Ahora el mercado global decide. Ya no hay soberanías. Los acuerdos internacionales tienen más peso en la regulación de problemas sociales. La misma globalización detona el

surgimiento de nuevos problemas. Los más sobresalientes son la salud, el ambiente, la migración y el flujo de capitales.

*En una perspectiva **interna**, el Estado nación pierde funciones, se reduce su capacidad de dirección. Los espacios sub-nacionales, regionales, comienza a desafiar al Estado central. Los gobiernos locales conocen un empoderamiento. De acuerdo al espíritu neoliberal, los espacios que compiten son las regiones, no las naciones. Los gobiernos locales retan a la autoridad central en la búsqueda de un nuevo reparto de los presupuestos, de las inversiones públicas, de los financiamientos, de los créditos, de las deudas. La **descentralización** se convierte en una tendencia clave: nadie conoce mejor las necesidades que el Estado ha de atender que los gobiernos locales.*

*La crítica del Estado interventor se asocia a la crítica del **autoritarismo**. Sin los recursos que le permitieron ampliar sus espacios de control, pueden producirse nuevos espacios de autonomía, y emergen olas de democratización. La sociedad civil despierta y conoce una multiplicidad de líneas de auto-organización. El propio Estado registra un nuevo fenómeno: se le exige un uso más eficiente de los recursos, menos discrecional, menos arbitrario, y la modernización de la estatalidad se asocia a la crítica del clientelismo, aunque éste no desaparece (es retomado por los propios gobiernos locales). La modernidad política implica extender los modelos del mercado también a la esfera del gasto público: competitividad, **eficiencia**, **eficacia**. El Estado ha de regirse por esos principios, al igual que todas las empresas y prácticas económicas.*

La reducción del Estado suscita entonces fenómenos de empoderamiento, se transfieren capacidades, competencias, responsabilidades, facultades, a los organismos civiles, a los agentes privados, a los gobiernos locales. El fenómeno suscita efectos tanto en el plano económico (privatizaciones) como en el plano social (renacimiento de organismos civiles, auto-organización, descentralización). Pero, como veremos, la emergencia de la sociedad civil no siempre se traduce en una efectiva democratización de las decisiones estatales.

Todo este proceso señala una situación relativamente nueva. Si el Estado abdica de sus funciones de planificación, de ordenamiento, de redistribución de los recursos, de conducción del espacio económico, entonces ¿desaparece la facultad redistributiva? Además, ¿quién asume las tareas de coordinación?

*La **gobernanza** indica la necesidad de construir espacios de coordinación, espacios donde se tejen acuerdos, donde se toman decisiones que incluyen a todos los interesados: empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, comunidades con intereses específicos y territoriales, autoridades locales. El Estado participa en esos procesos ya no como una entidad dominante, sino como un árbitro,*

como un sujeto que busca codificar nuevos arreglos, nuevas regulaciones, nuevas normativas. Aparentemente se abre un piso más parejo para las negociaciones.

Pero las nuevas asambleas donde se construyen los acuerdos tienen un déficit de legitimidad. ¿Pasan por un proceso democrático? ¿Los que deciden tienen representatividad, han sido elegidos, cuentan con la anuencia de las poblaciones a las que las decisiones afectan?

Las asambleas de expertos, los comités que construyen las políticas, pueden adoptar decisiones que afectan a poblaciones, pero sin que éstas hayan sido consultadas en ese proceso. Las asambleas de expertos parece tomar decisiones al margen de la asamblea de los ciudadanos.

*La gobernanza, como procedimiento de construcción de políticas, como espacio de coordinación, enfrenta este **déficit democrático**, tanto a nivel global como a nivel regional o sub-nacional. La construcción de decisiones ocurre en espacios que carecen o pueden carecer de legitimidad democrática. Los problemas que más preocupan a las sociedades que viven bajo la ola neoliberal tienen que ver con los efectos de la desregulación: crisis financieras, crisis ambientales, crisis de migración, crisis de salud, crisis de pobreza y crecientes disparidades regionales. En ausencia de mecanismos de coordinación estatales, de instrumentos de planeación, de herramientas distributivas que corrijan las externalidades negativas del mercado, se hace necesaria la construcción de nuevos espacios de gestión. Y eso es lo que pretenden las propuestas de la gobernanza. Pero los acuerdos que nacen bajo esa perspectiva carecen de un sustento democrático. No hay en realidad un piso parejo para que todos los interesados opinen o decidan.*

*En la esfera internacional, los acuerdos sobre el ambiente, sobre la migración, sobre los flujos financieros, chocan con las legalidades nacionales, y por ende carecen de obligatoriedad. La **globalización carece de instituciones democráticas**. Las instituciones que deciden imponen (o intentan imponer) sus decisiones, pero no cuentan con el respaldo o la anuencia de las poblaciones a las que impactan sus acuerdos.*

*En los espacios locales o regionales, se observa la emergencia de espacios de gobernanza, de construcción de acuerdos, que inciden particularmente en el ámbito de los problemas territoriales y ambientales, en la gestión de los recursos de uso compartido (agua, biodiversidad, pesquerías, bosques), pero el éxito de estos espacios deriva tanto de procedimientos de consenso local como del apoyo de una autoridad central. Los bienes comunes, los recursos de uso compartido, los *commons*, los ámbitos de comunidad, no cuadran bien con la lógica del mercado, que fragmenta y atomiza su gestión. La desregulación propicia el abuso y depredación. Lo local carece muchas veces de poder o*

*facultades para decidir sobre sus espacios. El Estado central más que generar políticas de protección, auspicia espacios para que las empresas privadas puedan prosperar. Las reformas de mercado que impulsan las autoridades gubernamentales, siguiendo las instrucciones de los organismos globales, inciden en la organización del territorio y en el acceso a los bienes ambientales estratégicos. El Estado, en estos ámbitos, se ha convertido en un **facilitador**. Sus funciones de planeación y ordenamiento han desaparecido. Las comunidades y organismos civiles locales han de enfrentar al Estado y a las empresas privadas, desplegando mecanismos de resistencia, para proteger sus territorios, sus recursos comunitarios. Pero con dificultades para obtener éxito. Se dificulta o criminaliza su resistencia.*

*La cuestión ambiental se ha convertido en un escenario donde se registran las dos tendencias: a) la construcción de acuerdos, gobernanza **positiva**, ordenamientos territoriales y ecológicos, pero también b) la ausencia de acuerdos, la proliferación de **conflictos** socioambientales, la imposición de megaproyectos que depredan. La globalización suscita con más frecuencia mecanismos de des-regulación que impactan de modo negativo en la esfera local, sobre todos cuando se trata de recursos o bienes escasos. Y ahí donde prosperan acuerdos positivos, tienen que empatar con las disposiciones internacionales, que no siempre han conocido un proceso democrático en su implantación.*

La gubernamentalidad que había propiciado al Estado interventor, con la construcción de subjetividades reguladas, sujetas a procedimientos de disciplina, dentro de la esfera nacional, ha empezado a ser desplazada por nuevos modelos de dominio, nuevas herramientas de sujeción, que abren nuevas estructuras de control, des-localizadas, bajo una cadena de mando menos centralizada, pero preservando los mecanismos de coerción como instrumento de mando.

Gilles Deleuze, al comentar la obra de Foucault, señala que estamos abandonando la sociedad disciplinaria y estamos ingresando a la sociedad del control. Nuevos mecanismos globales apoyarían este nuevo modelo de dominio.

*La globalización suscita un escenario doble. De un lado, la erosión de los procedimientos que caracterizaron a la gubernamentalidad (el Estado nación y sus mecanismos de disciplina, los equipamientos de poder), y por otra, al lado de la desterritorialización que detona el libre mercado, la emergencia de nuevos mecanismos de control, que buscan reordenar las relaciones entre los espacios centrales (quién accede a la globalidad) y los espacios periféricos (quién permanece atado a lo local), y que se sustentan en **nuevas tecnologías de poder**, sobre todo en el ámbito de las esferas de comunicación, con la construcción de nuevas subjetividades, nuevas figuras de*

territorialización, de fijación de las poblaciones, en la esfera del consumo, de los ámbitos de privatización. Las modalidades de resistencia han cambiado de eje: de la esfera del trabajo y la producción, a la esfera del consumo, las comunicaciones y los ámbitos de comunidad (ambiente).

En este escenario complejo, la gobernanza emerge entonces como un nuevo esquema de agrupamiento de las estructuras de gestión de los conflictos, como un nuevo escenario en la conformación de las subjetividades.

Sin embargo, no todos los agentes entran con las mismas cartas. No hay horizontalidad. La desigualdad sigue imperando. La gobernanza tendría sentido si la equidad estuviera presente. Pero el juego democrático ve reducirse los fundamentos de su despliegue. En una esfera tan importante como internet, vemos que al mismo tiempo que una nueva tecnología detona procesos de desterritorialización, de acceso democrático, se registran involuciones, nuevas formas de censura, de vigilancia, de control. Las tecnologías de poder conocen en este sentido nuevas configuraciones. Y los procesos de dominio se hacen más sutiles y también más ostensibles, controlando las esferas antaño consideradas privadas, autónomas, con nuevas modalidades de conducción. El conducir las conductas, el arte de gobernar, conoce un desplazamiento: desde la esfera de la estatalidad hacia la esfera de las comunicaciones, la esfera de la circulación de mercancías.

El nuevo capitalismo, sin estructuras de coordinación, sin mecanismos reguladores, produce la erosión de los ámbitos de planeación y anticipación. No hay manera de evitar una tendencia que lleva al desastre, a la destrucción de los bienes comunes: el cambio climático se presenta como una realidad global que no puede ser evitada sin la instauración de nuevos modelos de regulación. Los organismos globales presentan problemas para construir respuestas eficaces a los desafíos que más preocupan en este momento a la humanidad: cambio climático, crecimiento demográfico y migraciones, nuevas enfermedades (virus y epidemias que ponen en riesgo a la salud), flujos financieros, pobreza y equidad social.

El cambio de preferencias egoístas a favor de tendencias altruistas (de cooperación, de generosidad o solidaridad intergeneracional), que es lo que exige una estrategia para mitigar el cambio climático, o dar alternativas al flujo migratorio, no se puede obtener por la vía de la imposición, o del autoritarismo. Tiene que haber entonces un reajuste del aparato motivacional, un cambio en la estructura de las subjetividades.