

Repensando políticas públicas: el ensamblaje complejo de dispositivos y gubernamentalidad

Raúl Zuleta Cortés

I. Introducción: El análisis de políticas públicas en el contexto de esta presentación

Buenos días a todos los presentes, me gustaría comenzar agradeciendo a quienes se tomaron el tiempo para asistir hoy a esta ponencia titulada “**Repensando Políticas Públicas: El Ensamblaje Complejo de Dispositivos y Gubernamentalidad**”.

Lo que trataré de plantear de manera bastante sucinta guarda relación, tal como el título lo sugiere, con una forma particular de pensar en las políticas públicas que toma dos elementos del pensamiento de **Michel Foucault: Gubernamentalidad y Dispositivo**, articulándolos en una **perspectiva CTS** a partir del concepto de **ensamblaje**.

¿Por qué repensar las políticas públicas de esta manera? Principalmente esto surge a raíz de la inquietud de integrar dos aspectos: en primer lugar la mirada amplia que brindan los estudios CTS a partir de su enfoque en la operatoria y redes constituyentes; en segundo lugar, el análisis del poder y su operatoria que brinda el aparato conceptual Foucaultiano. De esta forma, una premisa relevante para el enfoque que propone esta ponencia es que las políticas públicas serían elementos fundamentales del poder moderno, poseedores de un carácter ubicuo, aunque a menudo invisible (Greenhalgh, 2008).

Profundizando un poco más en el análisis de políticas públicas propiamente tal, Hajer and Wagenaar (2003) identifican dos tradiciones para esto:

- Clásica: Basada en supuestos epistemológicos positivistas, dota a las políticas públicas de un carácter estático y lineal donde estas se cerrarían sobre sí mismas en el texto de su publicación y pasarían a las manos de los actores involucrados en su implementación, llevando a un resultado ya conocido y previsto.

- Interpretativa: ofrece una perspectiva dinámica de las políticas públicas al entenderlas como un complejo patrón de interacción entre una variedad de participantes, donde el resultado generado puede diferir de las intenciones iniciales que dichos participantes tuvieran, como también la importancia y valoración de los resultados pueden variar a lo largo del tiempo o pueden dar pie a nuevos problemas que deben ser abordados.

Evidentemente, lo que veremos hoy se inserta en la tradición interpretativa. Lo importante de esta clasificación es que nos permite comprender mejor qué es lo que se propone en esta ponencia y de qué nos estamos buscando diferenciar.

II. La integración teórica entre la perspectiva gubernamental y CTS

Entrando ya de lleno en aspectos más teóricos, tenemos que una aproximación al análisis de políticas públicas desde el enfoque de gubernamentalidad implicaría interrogarlas en términos de qué es lo que se gobierna, qué conocimiento nos habla sobre ello y qué respuestas son presentadas como las más adecuadas (Colebatch, 2006). De lo anterior podemos deducir que el enfoque de gubernamentalidad se relaciona con la operatoria del poder en la medida que implica la idea de gobernar “algo”, más específicamente, la idea de gobernar hace alusión a una forma particular de poder que busca dirigir la conducta de individuos o grupos. Esta “conducción de las conductas” implica llevarles voluntariamente hacia determinados fines, no mediante la coerción y la disciplina sino más bien interviniendo sobre el campo de posibilidades en el que los sujetos actúan, trabajando sobre las probabilidades de ocurrencia de ciertas conductas ya sea incitándolas, induciéndolas, facilitándolas o dificultándolas (Ramos, 2012).

Entonces, si ya hay claridad acerca de algunas características de esta forma de poder que es el poder gubernamental ¿qué es lo que se gobierna? aquello que se gobierna es la imbricación de los hombres y las cosas, es decir la interconexión de las tecnologías políticas y sociales que regulan tanto a los individuos como a los objetos. En todo este proceso las ciencias sociales juegan un papel fundamental al posibilitar algunas operaciones centrales para la operatoria del poder gubernamental: 1) la constitución de objetos de gobierno, 2) la elaboración de programas de intervención que apunten a dichos objetos y 3) la elaboración de relatos que permitan justificar y legitimar tales programas de intervención (Ramos, 2016).

Para operacionalizar el enfoque de gubernamentalidad Miller y Rose (2008) identifican dos aspectos clave del arte de gobernar, el primero de ellos lo constituyen las **racionalidades o programas de gobierno**, que serían formas de representar y conocer un fenómeno, es decir, de hacer la realidad pensable; el segundo aspecto serían las **tecnologías de gobierno** que consisten en ensamblajes de personas, técnicas, instituciones e instrumentos para la conducción de la conducta, mediante lo cual se busca actuar sobre un fenómeno para transformarlo. Es precisamente este aspecto tecnológico del gobierno aquel que puede ser entendido en los términos del dispositivo Foucaultiano.

El concepto de dispositivo en sí es bastante polémico, sin embargo no vamos a profundizar en esto dada la extensión de esta ponencia. Por lo anterior, lo importante es que nos quedemos con 3 características del dispositivo según la definición entregada por Foucault:

- Multiplicidad: El dispositivo se encuentra compuesto por un conjunto heterogéneo de elementos, tanto discursivos como no discursivos.
- Ordenamiento en red: El dispositivo presenta una forma de asociación en la cual las palabras, las cosas y los sujetos están vinculados de modo tal que no pueden ser definidos ni pensados sin poner en relación los unos con los otros, es decir, prima un criterio de posición donde cada elemento adquiere su significado en función de la posición relativa que ocupa con respecto a otro.
- Racionalidad: el dispositivo responde a una urgencia en un momento particular, es decir, el conjunto de elementos posee un funcionamiento eminentemente práctico que se encuentra dado por su carácter histórico

En síntesis, el enfoque de gubernamentalidad y el concepto de dispositivo visibilizan el carácter estratégico de las PPP al abordar el rol de los conocimientos expertos, usualmente provenientes de las ciencias sociales, en la construcción de los objetos de gobierno a través de las racionalidades de gobierno, es decir, el aspecto programático mencionado anteriormente. En lo que respecta al aspecto tecnológico, los dispositivos constituyen el “instrumento técnico esencial” del poder gubernamental (Foucault, 2018, pp. 136), para analizar su operatoria práctica y redes constituyentes resulta productiva una articulación teórica con el enfoque de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad (CTS), los cuales se orientan hacia el examen del surgimiento y continuidad de asociaciones de entidades humanas y no humanas que producen agencia y otros efectos, tales como: ideas, identidades, reglas, rutinas, políticas,

instrumentos y reformas; manifestando así el límite poroso entre ciencia y política (Fenwick y Edwards, 2010; Greenhalgh, 2008; Ramos, 2018; Ureta, 2017).

En este contexto, se propone realizar una articulación entre el concepto de dispositivo y un concepto muy propio de los estudios CTS, a saber, el concepto de ensamblajes. Este hace referencia a un conjunto de diversos elementos que se mantienen unidos sin dejar de ser heterogéneos (Allen, 2011), siendo entendidos como “totalidades cuyas propiedades emergen de la relación entre las partes” (De Landa, 2006, pp. 5).

El ejercicio de articulación se realiza apelando a un criterio pragmático que busca incrementar las condiciones de inteligibilidad del concepto de dispositivo en el ejercicio analítico y ampliar su capacidad explicativa en función del surgimiento y trayectoria de la entidad a lo largo del tiempo. Por ejemplo, algunas similitudes entre ambos conceptos guardan relación con las ideas de multiplicidad y heterogeneidad, mientras que el ensamblaje complementa al dispositivo a través de las siguientes características:

- Relaciones de exterioridad: los componentes del ensamblaje no pertenecen de forma exclusiva a un ensamblaje, sino más bien poseen un carácter autónomo que les permitiría pertenecer a más de un ensamblaje a la vez, pudiendo desprenderse y conectarse a otro donde sus interacciones sean diferentes
- Dinámica de territorialización - desterritorialización: debido a que las interacciones entre los componentes del ensamblaje no son necesariamente coherentes (diversas lógicas y prioridades), estos se encuentran en constante proceso de estabilización – definición y transformación – indefinición, donde la existencia del ensamblaje es entendida como un logro que debe ser constantemente alcanzado (Ureta, 2014a), expresándose en el grado de homogeneidad y heterogeneidad interna alcanzado por el ensamblaje y la definición que puedan mostrar sus límites (De Landa, 2006).

Para zanjar la discusión sobre las diferencias y similitudes entre ensamblajes y dispositivos Rabinow (2003) señala que ambos conceptos corresponderían a un tipo de enfoque de sistemas dinámicos, los cuales serían autorregulados, pero no homeostáticos. Los dispositivos emergen y se transforman a partir de los ensamblajes, presentando un carácter estabilizado frente a la condición efervescente y fugaz del ensamblaje, en

palabras del autor “se podría decir que un ensamblaje no es el tipo de cosa que está destinada a durar; o emerge un dispositivo más estructurado o se disgrega” (pp. 56). De esta forma, el ensamblaje sería una suerte de estado fluido previo del dispositivo, a partir del cual el dispositivo se “arma” o “ensambla” para responder a un problema histórico específico.

III. Un ejemplo aplicado: El análisis de la Política Nacional de Convivencia Escolar

En esta parte final de la presentación presentaré un ejemplo aplicado de este entendimiento de la PPP como una red que va evolucionando de manera conjunta al ejercicio de los actores en el día a día y que no se limita ni agota en la publicación de un texto oficial.

El ejemplo está tomado de un trabajo que realicé en torno al surgimiento y evolución de la política nacional de convivencia escolar en el periodo comprendido desde el 2002 al 2019. Actualmente, y pueden corregirme si me equivoco, Chile cuenta con 4 políticas de convivencia escolar, la primera de ella surge el 2002, la segunda el 2011, la tercera el 2015 y la cuarta el 2019. El trabajo en sí consistió en emplear esta forma de re-pensar la política pública para:

- Identificar el o los problemas a los que busca responder la PNCE durante su desarrollo histórico
- Describir la evolución de la red de actores, conceptos y condiciones institucionales y sociales que constituyeron las condiciones de posibilidad de la PNCE
- Identificar los expertos y las formas de intervención que han logrado asociarse a la PNCE durante su desarrollo histórico
- Describir la forma en que los distintos énfasis y matices que se han impreso sobre la PNCE se relacionan con los intereses de los actores que han formado parte de la red y sus relaciones de poder

A partir de esto se pudo constatar que la red que conforma PNCE efectivamente implica la construcción de un objeto de gobierno, a saber, la convivencia escolar y contribuye a configurar un dominio de intervención al interior de las escuelas, el cual vendría a reflejarse en una serie de actores e instituciones como, por ejemplo, el equipo de convivencia escolar, la dupla psicosocial, la superintendencia de educación, entre otros. Sin embargo, la red que conforma la PNCE no

pasa de ser un ensamblaje ni logra consolidarse como dispositivo debido a la existencia de un conflicto en su seno que no permite a los elementos integrarse en un todo más coherente, este conflicto se refiere a la tensión entre un enfoque punitivo de la convivencia y un enfoque formativo de esta.

Metodológicamente hablando, la propuesta de pensar las PPP como un ensamblaje implicó un diseño de carácter cualitativo con finalidad descriptiva – interpretativa, el cual tomó elementos de los diseños etnográficos y narrativos para analizar “el ensamblaje de complementariedades en un aparato (dispositivo) que produce, reproduce y difunde declaraciones y actuaciones de expertos” (Eyal, 2013, pp. 872). La recolección de datos se realizó a través de entrevistas individuales semi-estructuradas y revisión de documentos (Taylor y Bogdan, 1996), donde se adoptó una aproximación que buscaba rastrear los distintos elementos que componían la red y sus relaciones mediante las referencias entre ellos que se identificaron a partir de la revisión documental y en las entrevistas semi – estructuradas.

Para darle estructura a la presentación de la información recabada en este trabajo se empleó la propuesta de Ureta (2014b, 2017), quien señala la existencia de 3 tipos de configuraciones que pueden adoptar los ensamblajes de política pública:

- Problematización: constituye la primera versión del ensamblaje de la política y usualmente toma la forma de un documento que expone formulaciones particulares de un determinado problema o asunto junto con las soluciones propuestas, representándolo como una cuestión de interés en términos políticos y prácticos. Para el caso del trabajo aquí mencionado se constata la existencia de un relato pre-publicación de la primera PNCE que, a través de la ministra de educación de ese entonces (Mariana Aylwin) propone la existencia de una crisis en el sistema educativo, cuya resolución por parte del estado adquiere vital importancia para garantizar la estabilidad del orden social.
- Infraestructuración: se refiere a la organización de una infraestructura con la finalidad de transformar el problema, la cual puede ser construida desde cero o consistir en un nuevo ordenamiento de entidades ya existentes. Dicha infraestructura es puesta en relación con las entidades identificadas en la problematización, basándose en el establecimiento de normas técnicas que regulan la forma en que se van a conectar los múltiples elementos del ensamblaje. En el trabajo sobre la PNCE esta configuración fue entendida como aquella infraestructura que se

constituye a partir de diversos elementos jurídicos e institucionales que se conectan al dispositivo y habilitan la continuidad de su operatoria, en este sentido se revisaron aquellos elementos que establecen normas y criterios para el área de convivencia escolar, bosquejando así un borrador de aquella infraestructura que permite el operar y la sostenibilidad del dispositivo a lo largo del tiempo.

- Régimen: se refiere a el funcionamiento del aspecto infraestructural, es decir, lo que tradicionalmente se entendería como la implementación de la política. Esta configuración no fue utilizada para el análisis de la PNCE debido a que abordar dicha configuración implicaría indagar en los efectos de la política al interior de la escuela, tomando en consideración cómo los estándares y dispositivos técnicos modelan las prácticas concretas, así como las distintas maneras en que estas pueden aparecer desafiando los intentos de regulación de la conducta, algo que estaba fuera de los objetivos originales del trabajo.

Junto a lo anterior, el trabajo se apoyó en citas textuales y tablas para sintetizar y organizar los datos.

En resumen, lo que se buscó exponer en esta ponencia tiene que ver con una perspectiva que contribuya a desentrañar las complejidades de las políticas públicas al abordarlas como ensamblajes dinámicos. Al articular las perspectivas foucaultianas de gubernamentalidad y dispositivo con la mirada interdisciplinaria de los estudios CTS, se revela la naturaleza heterogénea y evolutiva de las políticas públicas. El caso de la PNCE ilustra cómo este enfoque puede arrojar luz sobre las tensiones internas y las dinámicas de poder que moldean las políticas en la práctica.